

Gerechtvaardigd onderscheid naar leeftijd voor jongeren tot 27 jaar in de WIJ en de WWB 2012 naar Europees recht

Afstudeerscriptie in het kader van de Masteropleiding Rechtsgeleerdheid
aan de Open Universiteit Nederland

De Bilt, Maart 2012

Elles Doornbosch

Studentnummer 838507778

Begeleiding: Mr. mw. M.J.A.C. Driessen

Voorwoord

Laatste loodjes.....

De laatste loodjes wegen inderdaad zwaar. Na heel wat zweet en tranen heb ik de scriptie dan toch eindelijk op papier gekregen. Toen ik jaren geleden gestart ben met de opleiding Rechtsgeleerdheid had ik niet kunnen vermoeden dat deze scriptie nog een struikelblok zou vormen. Ik ben dan ook dank verschuldigd aan een aantal mensen dat ik nu alsnog deze scriptie kan presenteren.

Als eerste wil ik mijn scriptiebegeleidster, mevrouw mr. M.J.A.C. Driessen bedanken voor haar waardevolle suggesties, correcties en snelle reacties op mijn vragen. Zonder haar motiverende woorden zou ik mezelf nog steeds in de weg zitten. Haar aanwijzingen hebben mij dan ook enorm geholpen bij de inhoud en het vormgeven van deze scriptie.

Mijn familie, schoonfamilie en vrienden wil ik bedanken voor de bemoedigende woorden en begrip.

Verder wil ik Jeroen extra bedanken voor het vertrouwen dat hij in mij heeft gesteld en de steun, liefde en geduld die hij heeft getoond tijdens het schrijven van deze scriptie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Probleemstelling	8
Hoofdstuk 2. Recht op bijstand	10
2.1. Voorgeschiedenis	10
2.2. Huidige wetgeving	13
2.2.1. Basisrecht op bijstand	13
2.2.2. Wet werk en bijstand (WWB)	15
2.2.3. Rechthebbenden	16
2.2.4. Arbeidsverplichtingen verbonden aan bijstand	17
2.2.5. Jongeren en bijstand	19
2.3. Samenvatting	26
Hoofdstuk 3. Gelijke behandeling op grond van leeftijd	28
3.1. Inleiding	28
3.2. Discriminatie, direct onderscheid en indirect onderscheid	29
3.3. Grondwet (GW) en Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)	31
3.4. De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB)	32
3.5. EG Kaderrichtlijn en de Wet gelijke behandeling op grond Van leeftijd bij arbeid (WGBL)	33
3.5.1 EG Kaderrichtlijn	33
3.5.2. Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (WGBL)	35
3.6. Objectieve rechtvaardiging	37
3.7. Samenvatting	39

Hoofdstuk 4.	Advies Commissie Gelijke Behandeling (CGB)	40
4.1.	Inleiding	40
4.2.	Legitimiteit	42
4.3.	Passendheid	44
4.4.	Noodzakelijkheid en proportionaliteit	46
4.5.	Het advies van de CGB afgezet tegen de WWB 2012	48
Hoofdstuk 5.	Conclusie	54
5.1.	Inleiding	54
5.2.	Recht op bijstand	54
5.3.	Gelijke behandeling	56
5.4.	Objectieve rechtvaardiging in de WIJ en de WWB 2012?	58
5.5.	Slotsom	61
	Literatuurlijst	62

Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling

1.1. Inleiding

De keuze voor dit onderwerp is vanwege mijn werkervaring met jongeren in de bijstand. In de periode van 1 januari 2007 tot 1 januari 2012 ben ik werkzaam geweest in de gemeente Zwolle, bij het team Jeugd en Jongeren van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In mijn functie als casemanager had ik dagelijks met jongeren en de bijstandswetgeving te maken. Toen er door de regering de plannen voor een werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar werden gelanceerd, was ik vooral benieuwd welke gevolgen dit zou gaan hebben voor deze jongeren en de uitvoeringspraktijk. Dit onderwerp was echter reeds beschreven, waardoor ik mij genoodzaakt zag een andere insteek te nemen. Wat mij voornamelijk opviel was dat er zo gemakkelijk besloten kon worden door de regering dat een bepaalde groep personen geen recht op bijstand meer zou hebben, een van de grondwettelijke rechten die wij als Nederlandse burgers hebben¹.

In Nederland wordt het als vanzelfsprekend beschouwd dat er een beroep gedaan kan worden op bijstand wanneer iemand tijdelijk niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien. Iedere Nederlander wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, dan heeft de overheid de taak te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning². Deze verantwoordelijkheid vormt het vangnet van de sociale zekerheid³. De wet werk en bijstand⁴ (WWB) bepaalt onder welke voorwaarden iemand aanspraak kan maken op deze bijstand.

De WWB wordt door velen als een groot succes beschouwd. De invoering van deze wet heeft er voor gezorgd dat de verantwoordelijkheid op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand bij de gemeenten is komen te liggen. Een gevolg van deze verantwoordelijkheid is dat meer maatwerk kan worden geleverd en dit als positief wordt ondervonden⁵. Het aantal burgers dat zich in

¹ Artikel 20 lid 3 Grondwet

² Kamerstukken II 2002/2003, 28 870, nr. 3 p. 1 en Klosse & Noordam 2010, p. 468

³ Pennings 2006, p. 319

⁴ Wet van 9 oktober 2003, behoudende vaststelling van een wet betreffende de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en het verlenen van bijstand door gemeenten, *Stb.* 2003, 375

⁵ Onderzoeksrapport Werk de WWB, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uitgevoerd door Meccano *kennis voor beleid* in samenwerking met de

de bijstand bevindt is sinds de inwerkingtreding van de WWB op 1 januari 2004 met 13,5% gedaald op 30 september 2009⁶. Voor jongeren in de leeftijdsgroep van 18 tot 25 jaar daalde het aantal bijstandsuitkeringen in de periode van inwerkingtreding van de WWB tot en met 30 september 2009 zelfs met ruim 47%⁷. Afgaande op deze resultaten zou men kunnen concluderen dat de meeste gemeenten met jongeren op de goede weg waren en de WWB voor deze groep leek te werken.

Vanwege de hoge jeugdwerkloosheid en de doelstelling die de overheid op zich heeft genomen om te zorgen dat jongeren nog meer deelnemen aan het arbeidsproces⁸, is in 2007 het plan tot stand gekomen dat jongeren tot 27 jaar niet langer recht op bijstand zouden moeten hebben⁹. Er was al vaker geopperd om het recht op bijstand volledig voor deze groep af te schaffen, echter dit zou niet stroken met het grondwettelijke recht op bijstand¹⁰. De wetgevende macht vond het wel nodig om een andere koers te varen om de jeugdwerkloosheid het hoofd te bieden. “Jongeren moeten uit de bijstand gehaald worden en de bijstand uit de jongeren.” Het zou niet langer meer vanzelfsprekend moeten zijn voor jongeren dat zij bijstand zouden kunnen krijgen. Het idee van een werkleerplicht voor jongeren is zo ontstaan en vervolgens is de Wet investeren in jongeren¹¹ (WIJ) op 1 oktober 2009 in werking getreden. Jongeren konden vanaf dat moment geen aanspraak meer maken op een uitkering op grond van de WWB. Participeren is noodzakelijk en alleen als een jongere hiertoe bereid was, dan pas zou er ruimte zijn voor inkomensondersteuning. Waar in de WWB sprake is van “Ja een uitkering, mits...”, werd in de WIJ uitgegaan van “Nee, geen inkomensvoorziening, tenzij...”. De filosofie achter deze zogeheten en veel genoemde “paradigmashift”¹² is dat goed geschoolde jongeren die over voldoende kwalificaties beschikken makkelijker aan werk komen, eerder duurzame arbeidsparticipatie bereiken en zodoende zelf in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien¹³. De WIJ zou jongeren een recht op een werkleeraanbod bieden gericht op deze duurzame arbeidsparticipatie, met als afgeleide een inkomensvoorziening. Het doel van de WIJ was te voorkomen dat jongeren zonder startkwalificaties zouden

universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek, december 2007, p. 67

⁶ Cijfers afkomstig van Centraal bureau voor de statistiek <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/2009>

⁷ Cijfers afkomstig van Centraal bureau voor de statistiek <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/2009>

⁸ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 891, nr. 4, p. 24

⁹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 260, nr. 3, p. 22.

¹⁰ Kamerstukken II, 2007/2008, 29 544 en 30 545, nr. 132, p. 3 en 4

¹¹ Wet van 2 juli 2009, behoudende vaststelling van een wet betreffende de re-integratie van jongeren en inkomensondersteuning voor deze jongeren door gemeenten, *Stb.* 2009, 282

¹² Kamerstukken II 2009/2010, 32 260, nr. 3, p. 4.

¹³ Sijtema & Toet, 2009, p. 6 en 7

uitvallen en vervolgens aanspraak zouden maken op een bijstandsuitkering¹⁴. Gedurende de voorbereidingsperiode van het wetsvoorstel voor een werkleerplicht waren er veel tegenstanders. In april 2008 stuurden de voorzitters van het FNV, FNV Jong, Divosa en Ingrado en de directieleden van het VNG en Federatie Opvang een gezamenlijke brief naar de Tweede Kamer waarin hun ongenoegen werd geuit¹⁵. Een van de redenen hiervoor is dat vanaf periode van invoering van de WWB in 2004 tot 2009 het aantal jongeren (in de leeftijd tot 25 jaar) bijna was gehalveerd¹⁶. Als de aanpak in de WWB zo goed werkte, waarom dan nu weer een nieuwe regeling? Het voorstel voor een werkleerrecht werd dan ook vooral door de tegenstanders gevoeld als een bezuinigingsmaatregel, terwijl er juist in jongeren zou moeten worden geïnvesteerd. Tevens zou door de invoering van de WIJ een bepaalde groep worden uitgesloten van een fundamenteel recht op bijstand¹⁷.

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is daarom ook een cruciale vraag gesteld: zijn de leeftijdsgrenzen, gesteld in de WIJ, eigenlijk wel gerechtvaardigd of is hier sprake van ongeoorloofde ongelijke behandeling van een bepaalde groep mensen? Deze vraag is voorgelegd aan de Commissie gelijke behandeling (CGB). De CGB heeft geoordeeld dat er in het kader van een werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar een objectieve rechtvaardiging bestaat voor het maken van leeftijdsonderscheid. Daarbij gaf de CGB wel aan dat nog eens goed gekeken zou moeten worden naar de leeftijdsgrens die gehanteerd zou worden. Het oordeel van de CGB is echter dat de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt bij het bepalen van maatregelen waarmee zij doelstellingen van sociaal en werkgelegenheidsbeleid wil nastreven¹⁸. Het voorstel voor de werkleerplicht valt volgens de CGB hieronder en de regeling dient getoetst te worden aan de Europese Richtlijn 2000/78/EG (hierna: de kaderrichtlijn)¹⁹ en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (WGBL). Maar is dit ook echt het geval? De WIJ lijkt toch ook vooral een bezuinigingsmaatregel te zijn geweest en deze regeling heeft directe financiële gevolgen voor jongeren gehad.

¹⁴ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 775, nr. 3, p.4

¹⁵ Voorzitters van het FNV, FNV Jong, Divosa en Ingrado en directieleden van het VNG en Federatie Opvang stuurden een gezamenlijke brief naar de Tweede Kamer waarin hun ongenoegen werd geuit (brief van 14 april 2008)

¹⁶ Kamerstukken II, 2008/2009, 31775, nr. 3 p. 11

¹⁷ Voormalig voorzitter Divosa Tof Thissen, onder andere op <http://www.gemeente.nu/web/Home-1/Artikel-Beleid.htm?contentid=37493>, d.d. 15 februari 2008 en Handelingen 2008/2009, nr. 37 p. 1679-1719

¹⁸ Advies CGB/2008/05, 11 april 2008

¹⁹ Richtlijn 2000/78/EG, van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L303/16

Nu in meer regelingen, die zijn vastgesteld in het kader van arbeidsmarktbeleid, verschillende leeftijdsgrenzen worden gehanteerd, rijst ook de vraag waarom voor de leeftijdsgrens van 27 jaar is gekozen alsmede de vraag wat er nu precies met het advies van de CGB gedaan is. Tevens rijst bij mij de vraag of de CGB wel zo makkelijk heeft kunnen oordelen dat sprake is van een objectieve rechtvaardiging bij het hanteren van deze leeftijdsgrens.

Vanaf 1 januari 2012 is de WIJ ingetrokken als zelfstandige wet en samengevoegd met de WWB²⁰ (hierna: WWB 2012). De regering is van mening dat de systematiek in de WIJ te veel ruimte laat voor een afwachtende en vrijblijvende houding van jongeren. Een evaluatie van de WIJ had ten tijde van de initiëring van dit wetsvoorstel WWB 2012 nog niet plaatsgevonden, juist omdat deze regeling nog maar zo'n korte termijn werking heeft gehad²¹. Conform de afspraken gemaakt in de Tweede Kamer heeft er uiteindelijk wel een evaluatie plaatsgevonden²². Deze evaluatie van de WIJ is eind september 2011 afgerond en gepubliceerd²³. Uit de samenvatting van deze evaluatie blijkt dat gemeentes jongeren daadwerkelijk in hoge mate hebben weten te bereiken en te activeren onder de WIJ. Ook zijn veel jongeren uitgestroomd naar werk en/of onderwijs. Daarmee lijkt het aantal niet-actieve jongeren te zijn teruggedrongen. Tegelijkertijd was het aantal jongeren in Nederland dat financiële ondersteuning ontving in de vorm van een inkomensvoorziening toegenomen. Vanwege de conjuncturele situatie was echter niet met zekerheid te zeggen of dit een al dan niet structurele ontwikkeling was.²⁴ Waar de regering zich op gebaseerd heeft, is dus niet duidelijk.

De WIJ legde de verplichting op aan gemeenten om iedere jongere tot 27 jaar aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid om zelf werk te zoeken. In de aangescherpte WWB wordt voortgeborduurd op dit principe, echter wordt de eigen verantwoordelijkheid van de jongeren nu in de wet vastgelegd²⁵. Een jongere in de leeftijdscategorie tot 27 jaar, die zich meldt met het verzoek om bijstand, krijgt nu een zoektijd van 4 weken. De focus ligt op de mogelijkheden van de jongere binnen het reguliere onderwijs of werk²⁶. Na 4 weken mag de jongere een aanvraag indienen voor

²⁰ Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden, *Stb* 2011, 650

²¹ Eerste voorstel tot samenvoeging dateert van juni 2011. Kamerstukken II, 32815 nr. 1

²² Kamerstukken II 2008/09, 31 775, nr. 20. Amendement is toen aangenomen dat er toe strekt de wet na twee jaar te evalueren.

²³ Evaluatie WIJ is uitgevoerd door CenterData is afgerond en gepubliceerd op 27 september 2011

²⁴ Evaluatie WIJ van 27 september 2011, p. 75.

²⁵ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 3, p. 2

²⁶ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 3, p. 3

ondersteuning en een eventuele uitkering. Het college toetst of er aantoonbare inspanningen zijn gedaan om werk te vinden en stelt vast of er nog mogelijkheden zijn binnen het regulier onderwijs. De bewijslast ligt hier bij de jongere. Het college weigert ondersteuning en uitkering als er nog mogelijkheden zijn binnen het regulier onderwijs en deze onvoldoende zijn benut²⁷. De WWB en de WIJ zijn nu samengevoegd en er is voor jongeren een aparte benadering in een en dezelfde regeling. Daarmee wordt dus nog steeds onderscheid gemaakt tussen personen van 18 tot 27 jaar en personen ouder dan 27 jaar. Kan hier dan nog steeds geoordeeld worden dat sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd, naar Europees recht?

De WIJ was een eigen regeling voor jongeren tot 27 jaar en deze jongeren werden in het geheel uitgesloten van bijstand op grond van de WWB. Volgens de CGB mocht deze regeling getoetst worden aan de kaderrichtlijn, juist vanwege deze eigen regeling, niet zijnde een “uitkeringsregeling”. De WIJ zou gezien worden als een regeling die is gericht op de arbeidsinschakeling.²⁸ Het leek er dus op dat jongeren uitgesloten werden van het grondwettelijke recht op bijstand. Vanaf 1 januari 2012 bestaat er wel een aanspraak op “bijstand” voor jongeren, maar hoe zit het dan met het onderscheid dat op grond van leeftijd wordt gemaakt?

1.2. Probleemstelling

Zoals hierboven is uitgezet zijn er nog al wat vraagtekens te zetten bij de wijze waarop de regering de “de jongeren uit de bijstand” wil halen. Eerst moest er een eigen regeling voor jongeren komen, omdat niet alleen de jongeren uit bijstand gehaald moeten worden, maar vooral ook de (gedachte aan) bijstand uit de jongeren. Nu is de regering van mening dat dit toch ook niet de oplossing is en de verantwoordelijkheden van de jongeren zelf nog meer verankerd moet worden in de wetgeving²⁹. Hierbij lijkt wel enigszins voorbij gegaan te worden aan de rechten van deze jongeren en het feit dat sprake is een ongelijke behandeling van een bepaalde groep personen. In deze scriptie wil ik dan ook de volgende onderzoeksvraag beantwoorden:

Is er sprake van een gerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd voor jongeren tot 27 jaar in de WIJ en de WWB 2012 naar Europees recht?

²⁷ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 3, p. 5

²⁸ Artikel 7 WGBL en artikel 6 Richtlijn 2000/78/EG

²⁹ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 3, p. 2

Bij de beantwoording van de deze vraag zal ik de wetgeving, jurisprudentie en literatuur met betrekking tot het recht op bijstand, alsmede de gelijke behandelingswetgeving op grond van leeftijd bekijken. In hoofdstuk 2 bespreek ik de regelingen met betrekking tot het recht op bijstand. Op basis waarvan bestaat dit recht op bijstand eigenlijk? Hierin wordt ook ingegaan op de WIJ die als “inkomensregeling” voor jongeren van toepassing is geweest over de periode 1 oktober 2009 tot 1 januari 2012 en op de vraag of jongeren daadwerkelijk geschaad zijn in hun grondwettelijke recht op bijstand. In hoofdstuk 3 zal ik vervolgens een uiteenzetting geven over de gelijke behandelingswetgeving met betrekking tot leeftijd. Welke wetgeving is van toepassing ingeval sprake is van ongelijke behandeling op grond van leeftijd? Aan welke regelgeving en criteria dient de wetgever zich te houden wanneer er toch onderscheid gemaakt wordt?

De CGB heeft een in het kader van het wetsvoorstel WIJ een advies gegeven. Er zou volgens de CGB sprake zijn van een objectief gerechtvaardigd onderscheid naar leeftijd. Dit onderdeel krijgt een eigen hoofdstuk en zal worden besproken in hoofdstuk 4. Hier zal ik ingaan op welke gronden de CGB tot haar oordeel is gekomen, hierbij de lijnen uit de jurisprudentie met betrekking tot de criteria voor een objectieve rechtvaardiging volgend. Heeft de CGB terecht geoordeeld met betrekking tot de leeftijdsgrens van 27 jaar in het voorstel voor een werkleerplicht? Ik zal het advies van de CGB afzetten tegen de WWB 2012 om te bezien of er hier ook sprake is van een objectieve rechtvaardiging. In hoofdstuk 5 zal ik mijn conclusie geven op hoofdvraag of sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd voor jongeren tot 27 jaar in WIJ en de WWB 2012 naar Europees recht.

Hoofdstuk 2. Recht op bijstand

2.1. Voorgeschiedenis

Voordat er een officiële bijstandswet was, waren het voornamelijk de kerken en particuliere instellingen die aan armenzorg deden, op basis van “liefdadigheid”. De overheid zag voor zichzelf alleen een taak weggelegd in het verlengde van de handhaving van de openbare orde. In het midden van de achttiende eeuw veranderde langzaam de rol van de overheid³⁰.

Later is dit vastgelegd in officiële wetgeving, welke wetgeving vele malen is hervormd. De eerste Armenwet van 28 juni 1854 werd opgesteld na de grondwetsherziening van 1848, die ertoe dwong de armenzorg wettelijk te regelen. Op basis van de armenwet kregen hulpbehoevenden die niet tot een kerkelijke gezindte behoorden, recht op bedeling door een overheidsorgaan³¹. In de praktijk was dit de gemeente. In 1912 is de Armenwet herzien³². Pas in 1963 bij de invoering van Algemene bijstandswet (ABW)³³ ontstond er voor het eerst een recht op ondersteuning in de vorm van financiële bijstand van overheidswege in het geval men niet kon voorzien in het onderhoud van zichzelf en zijn gezin. Het principe vanuit de Armenwet 1912 van “loon voor arbeid” werd vervangen door het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid. De eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene om in het levensonderhoud van zichzelf en zijn gezin te voorzien gaat voor de gemeenschapsplicht tot bijstandsverlening³⁴. Met de inwerkingtreding van de ABW op 1 januari 1965 werd aan het stelsel van sociale zekerheid een fundamentele voorziening toegevoegd. Tegelijkertijd werd afscheid genomen van de Armenwet en daarmee van een traditie die de financiële ondersteuning in wezen zag als een randtaak van de overheid. Er werd erkend dat zich in de moderne samenleving bestaansrisico's kunnen voordoen die hun oorsprong niet vinden in de persoon, maar in de sociale verhoudingen en omstandigheden³⁵. De maatschappij diende dan ook te aanvaarden dat zij voor het opvangen van dergelijke risico's een verantwoordelijkheid draagt. De overheid nam met de invoering van de ABW, de rechtsplicht op zich

³⁰ Klosse & Noordam 2010, p. 4 en 458

³¹ In 1848 werd er in de Grondwet de eis opgenomen dat de regering een wettelijke regeling tot stand moest brengen met betrekking tot de armenzorg. Dit leidde uiteindelijk tot de Armenwet van 1854 die aan de basis gestaan heeft van de ontwikkeling van ons huidige bijstandsrecht.²

³² Wet van 1 september 1912, *Stb.* 1912, 165

³³ Wet van 13 juni 1963, *Stb.* 1963, 284, in werking getreden op 1 januari 1965.

³⁴ Kamerstukken II, 1961/1962, 6796, nr.3, blz. 12-13

³⁵ Kamerstukken II 1991/1992, 22 545, p. 7 e.v.

financiële bijstand te verlenen aan iedere Nederlander die in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Daarmee werd voor ingezetenen een bestaansminimum gegarandeerd³⁶. De beginselen waarop de ABW beruste, hingen ten nauwste samen met de functie die de wet vervulde als laatste voorziening in het stelsel van sociale zekerheid. Dit gold ook voor het beginsel dat de bijstand zou moeten worden afgestemd op de feitelijke behoefte in het individuele geval, dus maatwerk³⁷. De ABW had echter het kenmerk van een kaderwet, een soort raamwerk waaronder verschillende regelingen voor verschillende groepen personen werden gehangen. Een van deze regelingen was de rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW), ingesteld in het kader van de ABW. Deze regeling gaf nadere bepalingen voor werkloze bijstandsontvangers die geacht werden werk te zoeken. Jongeren die werkloos waren vielen dus in beginsel onder deze RWW. Dit waren de jongeren waarvan verwacht werd dat zij binnen een jaar aan het werk zouden zijn. De overige jongeren in de bijstand, bijvoorbeeld alleenstaande ouders, alcohol- en drugsverslaafden en jongeren met psychische en/of sociale problemen kregen de bijstand op grond van de ABW.

Vanwege de stijging van de werkloosheid onder jongeren³⁸ is halverwege de jaren tachtig het plan ontstaan voor een Jeugdwerkgarantiewet (JWG)³⁹. Ten tijde van het officiële wetsvoorstel in 1990 was de jeugdwerkloosheid enorm gedaald. Toch werd besloten dat de JWG nog steeds noodzakelijk was, juist omdat de slagingskans bij een sterke economie groter zou zijn. Jongeren van 16 tot 21 jaar die langer dan 6 maanden werkloos waren, kregen een baan aangeboden. Jongeren die recht op kinderbijslag hadden, salaris of een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet waren uitgesloten van deze regeling⁴⁰. De garantieplaats moest worden geaccepteerd, de jongere ontving dan loon. Er bestond geen recht op uitkering (geen WW of RWW) als het aanbod niet werd aanvaard⁴¹. In de JWG is destijds gekozen voor de leeftijd tot 21 jaar en zijn de aanbevelingen om bijvoorbeeld de doelgroep uit te breiden tot de leeftijd van 27 jaar niet aangenomen. Reden hiervoor zou zijn, dat voorkomen zou moeten worden dat jongeren op jonge leeftijd een te grote gewenning zouden krijgen aan een situatie van

³⁶ Kamerstukken II, 1991/1992, 22 545, nr. 3 p. 7

³⁷ Kamerstukken II, 1991/1992, 22 545, nr. 3. p.11

³⁸ Kraaijestein 1995, p. 230 e.v.

³⁹ Wet van 1 september 1991. *Stb.* 1991, 250

⁴⁰ Artikel 2 JWG

⁴¹ Artikel 1a RWW

werkloosheid⁴². Het was echter vooral een pragmatisch oogpunt dat de doorslag heeft gegeven⁴³. Eventuele uitbreiding van deze regeling voor jongeren tot bijvoorbeeld 27 jaar zou in de toekomst wel een optie zijn⁴⁴. Deze regeling doet enigszins denken aan de WIJ, namelijk geen recht op een inkomensvoorziening bij weigering van het werkleeraanbod, alleen dan voor een kleinere groep jongeren, namelijk die tot 21 jaar.

Doordat er binnen gemeenten verschillend werd omgegaan met de bijstandregels⁴⁵, ontstond er behoefte aan een strakkere sturing vanuit de rijksoverheid. Vanaf dat moment werden er steeds meer zaken centraal geregeld. Er kwam bijvoorbeeld een landelijk normeringstelsel voor de bijstand⁴⁶. Begin jaren negentig kwam de ABW onder grote druk te staan naar aanleiding van een aantal rapporten die suggereerden dat de uitvoering van wet niet streng genoeg was om misbruik te voorkomen, met name in geval van samenwoning⁴⁷. Verder bleek er gebrekkig toezicht te zijn op pogingen van de uitkeringsgerechtigde om werk te zoeken. Om de handhaving van de regels te versterken kwam er een nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) tot stand in 1996. De diverse regelingen die betrekking hadden op de bijstand, waaronder ook de JWG, zijn vervolgens opgenomen in drie regelingen. De Abw, de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit in- en doorstroombanen.

Om het principe “Werk boven inkomen” te bevorderen, voelde de regering zich genooddaakt om de Algemene bijstandswet van 1996 te herzien⁴⁸. Er moesten duidelijke rechten en plichten voor de burgers worden vastgesteld en deze moesten meer op elkaar afgestemd worden. Verder zouden de gemeenten de volledige verantwoordelijkheid, ruimte en middelen moeten krijgen voor het activeren van de uitkeringsgerechtigden. Deze voornemens zijn voor het beleidsterrein werk en inkomen vertaald in de WWB⁴⁹.

⁴² Kamerstukken II, 1989/1990, 21 352, nr. 3, p. 19

⁴³ Kamerstukken II, 1989/1990, 21 352, nr. 3, p.4

⁴⁴ Kamerstukken II, 1989/1990, 21 352, nr. 3, p. 4

⁴⁵ Er werden bijvoorbeeld bij gemeenten onderling verschillende bijstandsnormen gehanteerd in gelijke situaties. Kamerstukken II, 1991/1992, 22 545, nr. 3, p. 8

⁴⁶ De bedragen werden gestandaardiseerd in het Besluit landelijke normering, een AMVB

⁴⁷ Pennings 2006 p. 21

⁴⁸ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 870, nr. 3, p. 5 e.v.

⁴⁹ Wet van 9 oktober 2003, Stb. 2003, 375.

2.2. Huidige wetgeving

2.2.1. Basisrecht op bijstand

Op grond van artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest (ESH (herzien)), artikel 11 van het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (Ecosul) en artikel 20, derde lid van de Grondwet (GW) heeft iedere Nederlander die niet in zijn eigen bestaanskosten kan voorzien recht op sociale bijstand van overheidswege. Het recht op bijstand heeft in Nederland een eigen regeling, die zijn basis vindt in de GW. Artikel 20 derde lid van de GW stelt: “Nederlanders hier te lande die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege”. Tevens bestaat er een algemene verplichting voor de overheid tot het voeren van een werkgelegenheidsbeleid en een re-integratiebeleid⁵⁰. De wetgever en het bestuur worden hierbij vrij gelaten in hun keuze van doelen en middelen. Het recht op bijstand is wel aan een aantal bepalingen met inhoudelijke randvoorwaarden gebonden⁵¹. Deze bepalingen leggen een basisrecht op bijstand vast, maar laten aan de wetgever de vrijheid om vorm, omvang en voorwaarden voor deze bijstand nader vast te stellen. Het basisrecht op bijstand wordt toegekend aan Nederlanders en onderdanen van tot het ESH toegetreden staten.⁵² Op grond van internationale regelingen dient dit basisrecht echter te worden toegekend aan al degenen die rechtmatig in Nederland woonachtig zijn, ongeacht nationaliteit⁵³. Het recht op bijstand is dus vastgelegd in een wet. Hoe dit in de verdragslanden wordt geregeld staat de lidstaten echter vrij.⁵⁴ Een van de relevante instrumenten die lidstaten kunnen gebruiken bij de inrichting van de sociale bijstand, is de EG aanbeveling “Gemeenschappelijke criteria betreffende voldoende bestaansmiddelen en sociale bijstand in sociale bescherming”⁵⁵. Deze aanbeveling kent echter geen verbindende

⁵⁰ Op grond van de artikelen 19 lid 1 en 20 lid 1 Gw, de artikelen 1 lid 4, 10 en 30 van het ESH (herzien) en artikel 6, lid 2 Esocul

⁵¹ Artikel 20, derde lid, Gw; artikel 13, eerste tot en met derde lid, ESH(herzien) en artikel 11, eerste lid, Esocul.

⁵² Artikel 13 ESH (herzien).

⁵³ artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (EVSMB), artikel 26 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politiek rechten (IVBPR) , artikel E ESH (herzien), twaalfde protocol bij EVRM.

⁵⁴ Pennings 2006, p. 320

⁵⁵ Publicatieblad Nr. L 245 van 26/08/1992 blz. 0049 – 0052. “Overwegende dat het, wegens de verscheidenheid van de stelsels en het feit dat deze in de nationale cultuur geworteld zijn, aan de Lid-Staten staat de opzet, de modaliteiten van de financiering en de organisatie van hun stelsel van sociale bescherming te bepalen;

normen. Lidstaten worden in deze aanbeveling opgeroepen om het basisrecht op voldoende bestaansmiddelen en de sociale bijstand te erkennen, zodat burgers kunnen leven op een manier die overeenkomt met de menselijke waardigheid en zo sociale uitsluiting wordt bestreden. Met betrekking tot de kring van rechthebbenden zegt de aanbeveling dat het gericht is op individuen, rekening houdend met nationaliteit en legaal verblijf, in overeenstemming met de relevante wettelijke bepalingen over verblijfsrecht⁵⁶. Het recht op bijstand moet dan gelden voor die individuen die geen toegang hebben tot voldoende middelen. Dit hangt dan weer samen met het feit of ze actief beschikbaar zijn voor werk of voor beroepsscholing met als doel werk te krijgen. Meer concreet zegt de aanbeveling dat rekening gehouden moet worden met de levensstandaard en het prijsniveau in een lidstaat, gebaseerd op verschillende soorten en typen huishouden⁵⁷. Het komt er dus op neer dat Nederland zelf zijn eigen regels kan bepalen omtrent de bijstandsverlening, zolang er maar een fundamenteel recht op bijstand bestaat, hierbij rekening houdend met de normen en waarden uit de Europese en internationale afspraken⁵⁸.

Vanuit het ESH wordt gecontroleerd of de geldende wetgeving voldoet aan de ESH. Jaarlijks blijkt uit de zogeheten Conclusions of de verdragslanden zich aan de afspraken hebben gehouden⁵⁹. Het Europese Comité inzake sociale rechten heeft bepaald dat het basisrecht op bijstand van artikel 13 ESH een universeel recht betreft, in die zin dat een ieder die voldoet aan de voorwaarden voor bijstand, dit ook behoort te krijgen. Hierbij mag wel rekening gehouden worden met bepaalde (zwakkere) doelgroepen en mogen bepaalde voorziening aan categorieën van personen worden toegekend. Tevens is bepaald dat er ook minimumleeftijdgrenzen mogen worden gehanteerd, onder die voorwaarden dat degenen die hierdoor uitgesloten worden van een bepaalde voorziening, wel de juiste hulp krijgen.⁶⁰

⁵⁶ Pennings 2006, p. 320

⁵⁷ Pennings 2006, p. 320

⁵⁸ Publicatieblad Nr. L 245 van 26/08/1992 blz. 0046 – 0048. *Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming*

⁵⁹ Deze zijn te vinden op www.coe.int

⁶⁰ Digest of the case law of the European committee of social rights, 1 september 2008, p. 97 e.v. en in Conclusions 2009, France, p. 31. Deze bijdrage richt zich echter niet op het leeftijdsaspect van de WIJ, maar betreft het niet voldoen aan artikel 13 ESH door Frankrijk. Jongeren tot 25 jaar hebben onvoldoende recht op sociale bijstand volgens het Comité, te vinden op www.coe.int. Zo ook Swiatkowski 2007, p. 282

2.2.2. Wet werk en bijstand (WWB)

Het recht op bijstand wordt in Nederland sinds 1 januari 2004 uitgewerkt in de WWB en deze regeling wordt als vangnet van de sociale zekerheid beschouwd. Het belangrijkste oogmerk van de WWB is het bevorderen van de re-integratie van bijstandsgerechtigden, hierbij gaat werk boven uitkering. In vergelijking met zijn voorgangers wordt het bevorderen van de re-integratie meer benadrukt. Het recht op een bijstandsuitkering is niet geïndividualiseerd, dit wil zeggen dat er geen eigen individueel recht op bijstand bestaat⁶¹. Dit betekent dat er bij de beoordeling van het recht op bijstand gekeken wordt naar de leefvorm. Als sprake is van een gezin, dan wordt in het verlengde hiervan uitgegaan van de behoeften van alle gezinsleden gezamenlijk. De inkomens- en vermogenspositie van alle gezinsleden is dan ook van belang bij de beoordeling of er recht bestaat op bijstand. Bij geïndividualiseerde voorzieningen tellen uitsluitend de aspecten mee die de uitkeringsgerechtigde als individu raken⁶². In de WWB vanaf 1 januari 2012 wordt dit des te meer duidelijk. Kregen personen die inwonend waren bij hun ouders eerst nog een eigen uitkering, hierbij rekening houdend met de leefvorm, vanaf 1 januari 2012 geldt de gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets⁶³. Als het inkomen van (een) van de ouders of kinderen hoger is dan de norm die voor de betreffende leefvorm geldt, dan bestaat er in het geheel geen recht meer op een uitkering op grond van de WWB. Wat hier dus van belang is dat gekeken wordt naar het huishoudinkomen. Dit kan betekenen dat een persoon in het geheel geen aanspraak kan maken op ondersteuning, wanneer de ouder(s) of kind(eren) over voldoende inkomen beschikken. Het betreft hier alleen bloed- of aanverwanten in de eerste graad.⁶⁴

Het eerste uitgangspunt van de WWB is dat de burger door middel van arbeidsparticipatie zelf verantwoordelijk is in het voorzien in levensonderhoud. Indien de burger hier niet in slaagt, heeft de gemeente een aanvullende/ondersteunende rol.⁶⁵ Werk staat voorop. Het tweede uitgangspunt is dat gemeenten zo goed mogelijk uitgerust dienen te zijn om de burgers naar werk op weg te helpen en daarbij een inkomenswaarborg bieden. Het derde uitgangspunt is dat regelgeving zo is ingericht dat gemeenten een zo groot mogelijke beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid

⁶¹ Pennings 2006, p. 319-321.

⁶² Klosse & Noordam 2010, p. 458

⁶³ Kamerstukken II, 2010/2011, 32815, nr. 3 p. 10

⁶⁴ Artikel 4 lid 1 onder C WWB en artikel 21 WWB.

⁶⁵ Klosse & Noordam 2010, p. 457

hebben om re-integratie te verwezenlijken.⁶⁶ Naast de ruimere verantwoordelijkheden, biedt de WWB gemeenten dus ook een grote mate van beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid is bij gemeenten neergelegd, zodat meer ingespeeld kan worden op de 'eigen arbeidsmarkt' en meer maatwerk kan worden geboden. Voor de financiering krijgen gemeenten een budget van het Rijk.⁶⁷ Het budget voor het inkomensdeel beweegt mee met de conjunctuur. Middelen die de gemeente overhoudt op het werkdeel vloeien terug naar het Rijk. Een overschot in het inkomensdeel is vrij besteedbaar. Deze systematiek is nodig om de gemeenten een maximale stimulans te geven de in het werkdeel ter beschikking gestelde middelen volledig te benutten, in combinatie met de stimulans om ook middelen uit het inkomensdeel zo nodig voor re-integratie te kunnen inzetten⁶⁸. Naast het sociale aspect, namelijk de zorg voor haar burgers, hebben gemeenten dus ook een groot financieel belang bij beperking van bijstandsgerechtigden.

2.2.3. Rechthebbenden

Personen die in Nederland verblijven komen in aanmerking voor een uitkering op grond van de WWB als ze aan de wettelijke voorwaarden voldoen. Artikel 11 van de WWB bepaalt wie rechthebbend is. De wet spreekt niet over ingezetenschap, maar heeft het over het rechtmatig in Nederland verblijven. De uitkering wordt niet verstrekt buiten Nederland. Doordat op grond van Europese regels en richtlijnen het verblijf binnen de EU landen makkelijker is gemaakt, is de wet wel aangescherpt om bijstandstoerisme te voorkomen. Bijstand wordt alleen verstrekt aan de rechtmatig in Nederland wonende vreemdeling, in plaats van de in Nederland verblijvende vreemdeling (artikel 11 lid 2 WWB). Wie als een rechtmatig in Nederland woonachtige vreemdeling wordt gezien en aanspraak kan maken op bijstand, is terug te vinden in de Vreemdelingenwet 2000⁶⁹ en de Koppelingswet.⁷⁰ Op grond van artikel 13 WWB wordt aangegeven in welke situaties een persoon geen recht heeft op bijstand. Dit geldt dan echter voor een ieder op wie deze voorwaarde van toepassing is. Een leeftijdscategorie is dan niet aan de orde. Dit is anders voor de personen jonger dan 18 jaar. Zij worden in beginsel

⁶⁶ Kamerstukken II 2002/2003, 28 870, nr. 3, p 1-2.

⁶⁷ Dit budget wordt opgesplitst in het i en het w-deel. Het I-deel is het budget om uitkeringen te betalen en het W-deel is het budget voor re-integratievoorzieningen

⁶⁸ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 870, nr. 3, p. 3

⁶⁹ Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, *Stb.* 2000,495

⁷⁰ Wet van 26 maart 1998, *Stb.* 1998, 203

uitgesloten van bijstand, omdat zij tot de verantwoordelijkheid van hun ouders behoren en er een aanspraak op kinderbijslag bestaat⁷¹.

2.2.4. Arbeidsverplichtingen verbonden aan bijstand

In de WWB geldt in beginsel een arbeids- en re-integratieverplichting voor personen die een beroep doen op bijstand. Personen worden op grond van artikel 9 WWB verplicht om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden, alsmede gebruik te maken van aangeboden re-integratievoorzieningen. Op grond van internationale regels mogen dergelijke verplichtingen verbonden worden aan een wettelijke regeling.

De verboden tot dwangarbeid, als neergelegd in artikel 1 lid 2 ESH (herzien), artikel 4 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijhede (EVRM), artikel 8 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 6 lid 1 Esocul en de ILO-verdragen 29 en 105 verzetten zich tegen een wettelijke regeling waarbij aan personen wettelijke arbeidsverplichtingen worden opgelegd, behoudens uitzonderingsgronden⁷². In de voorgangers van de WWB werden ook arbeidsverplichtingen opgelegd, echter werd rekening gehouden met de achtergrond van de rechthebbende. Het ging om het accepteren van passende arbeid. Een voorbeeld hiervan is was dat een persoon die universitair geschoold was, in beginsel geen laaggeschoolde arbeid hoefde te accepteren. In de WWB is dit aangescherpt en gaat het om algemeen geaccepteerde arbeid. Dit zou kunnen raken aan de grondwettelijke bepaling inzake de vrijheid van arbeidskeuze van artikel 19 lid 3 GW.⁷³ Tegenwoordig lijkt de algemene consensus echter te zijn dat de functie die de WWB heeft en het beroep dat een persoon hierop doet, kan leiden tot een beperking van deze vrijheid⁷⁴. Doelstelling is tenslotte om zo snel mogelijk weer op eigen benen te staan. Soms moet er dan ook werk gedaan worden dat minder leuk of minder passend is.

Dit geldt ook ingeval van de re-integratieverplichtingen. Gemeentebesturen kunnen tal van instrumenten inzetten in het kader van re-integratie waaronder scholing en zelfs vormen van verplichte arbeid. Wordt er niet meegewerkt aan zo'n re-integratietraject, dan kan de uitkering worden verlaagd. Deze regeling tornt niet aan

⁷¹ Artikel 13 WWB en Artikel 7 van de Algemene wet kinderbijslag (AKW)

⁷² Conclusions 2009 Netherlands p.29 en 30, te vinden op www.coe.int

⁷³ Zie hierover Driessen, M.J.A.C., Aspecten van reïntegratie, arbeidsinschakeling en sanctionering in de Wet werk en bijstand. SMA nr. 5, mei 2004, pagina 232-241

⁷⁴ Kamerstukken II 2002/2003, 28 870 nr. 3. p.6

het verbod op dwangarbeid. Hierover hebben de Rechtbank Arnhem en de Centrale Raad van Beroep⁷⁵ zich uitgelaten over respectievelijk een Arnhemse en een Amsterdamse bijstandsgerechtigde die weigerden aan zo'n traject mee te werken. In de uitspraak van 8 februari 2010 heeft de Centrale Raad van Beroep geoordeeld dat de in artikel 9 lid 1 van de WWB neergelegde verplichting om mee te werken aan een re-integratievoorziening geen strijd oplevert met het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid, als bedoeld in artikel 4 lid 2 EVRM en artikel 8 lid 3 IVBPR. Van dwangarbeid is geen sprake als er geen fysieke of psychische dwang is toegepast.⁷⁶ Daarbij heeft de Raad overwogen dat de verplichting om mee te werken aan onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling op zich niet buiten het bereik van het verbod op verplichte arbeid valt, gelet op het ontbreken van vrijwilligheid en de betrokkene een sanctie krijgt als hij niet meewerkt aan de voorziening. Of een situatie raakt aan het verbod op verplichte arbeid hangt af van de omstandigheden van het geval. Er zou sprake kunnen zijn van strijd met het verbod van verplichte arbeid indien de opgedragen werkzaamheden of activiteiten een excessief of disproportioneel belastend karakter hebben en/of indien aan die werkzaamheden of activiteiten ieder perspectief richting arbeidsinschakeling ontbreekt⁷⁷. Bij de beoordeling of sprake is van schending van het verbod op verplichte arbeid wordt gekeken naar de aard, plaats en duur van de werkzaamheden, de duur van de werkloosheid van de betrokkene en of de aangeboden voorziening kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling. Een goed voorbeeld hiervan zijn de trajecten in het kader van Work First⁷⁸. Ook het Europees Comité inzake Sociale Rechten concludeerde in 2006 dat het geheel in overeenstemming is met artikel 13, vierde lid, van het Europees Sociaal Handvest (ESH) om een verbinding te leggen tussen een bijstandsuitkering en de bereidheid om werk te aanvaarden of een beroepsopleiding te volgen, vooropgesteld dat de voorwaarden redelijk zijn en geheel consistent met het doel om voor het probleem van betrokkene een lange termijn oplossing te verschaffen.⁷⁹

⁷⁵ LJN: BL1093, Centrale Raad van Beroep , 08/5996 WWB t/m 08/5998 WWB, 09/2408 WWB, 09/5858 WWB 09/5859 WWB, 09/5861 WWB, gevonden op www.rechtspraak.nl

⁷⁶ EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80 (Van der Mussele)

⁷⁷ LJN: BL1093, Centrale Raad van Beroep , 08/5996 WWB t/m 08/5998 WWB, 09/2408 WWB, 09/5858 WWB 09/5859 WWB, 09/5861 WWB en LJN: BM3541, Centrale Raad van Beroep , 08/4749 WWB , 08/4750 WWB, 10/1346 WWB, gevonden op www.rechtspraak.nl

⁷⁸ Work First en Arbeidsmarktperspectief 2008.

⁷⁹ Conclusions XVIII-1, p. 564

2.2.5. Jongeren en bijstand

Personen vanaf de leeftijd van 18 jaar hadden tot 1 oktober 2009 recht op bijstand op grond van de WWB (en de voorgangers hiervan). Jongeren tot 18 jaar vallen onder de verantwoordelijkheid van hun ouder(s) en die kunnen aanspraak maken op kinderbijslag. Zij zijn dus in beginsel uitgesloten van het recht op bijstand. Zoals reeds in de inleiding is aangegeven was de toename van de werkloosheid onder jongeren een doorn in het oog van de regering. Jongeren moesten nodig uit de bijstand gehaald worden. Dit was echter niet de enige reden voor het wetsvoorstel voor een werkleerplicht. Ook de hogere jeugdwerkloosheid en de schooluitval moest teruggedrongen worden met als uiteindelijk doel duurzame arbeidsparticipatie. Duurzame arbeidsparticipatie moet armoede, sociale uitsluiting, criminaliteit en integratieproblemen voorkomen.⁸⁰ Jongeren moeten participeren, dat wil zeggen of ze gaan naar school of ze werken. Uit onderzoek blijkt dat jongeren zonder startkwalificatie⁸¹ een verhoogd risico hebben om gebruik te moeten maken van de sociale zekerheid⁸². Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2009 onder de niet-schoolgaande jongeren zonder startkwalificatie in de leeftijd van 15 tot 25 jaar, 1 op 6 van deze jongeren in de Werkloosheidswet (WW) of de bijstand terecht kwam⁸³. De (algemene) jeugdwerkloosheid in Nederland was daarmee tweemaal zo hoog als het gemiddelde in Nederland. Onder deze jongeren vielen ook degenen met een deeltijdbaan⁸⁴. Om deze jongeren uit de bijstand te halen is besloten tot invoering van de WIJ vanaf 1 oktober 2009. De WIJ was van toepassing op jongeren tussen 16 en 27 jaar. Deze jongeren konden niet langer een beroep doen op een bijstandsuitkering. Op grond van artikel 13 ESH (herzien) bestaat er echter een universeel recht op bijstand. Hierbij mag echter wel rekening gehouden worden met de zwakkere doelgroepen en mogen minimumleeftijdsgrenzen worden gehanteerd, mits degenen die worden uitgesloten wel hulp krijgen⁸⁵. Volgens de regering voldeed de WIJ aan deze voorwaarde, aangezien het volledige recht op bijstand voor jongeren tot 27 jaar niet was komen te vervallen. Er zou namelijk nog steeds een recht op een minimum

⁸⁰ Kamerstukken II 2009/2010, 32 260, nr. 3, p. 1.

⁸¹ Onder een startkwalificatie wordt een MBO niveau 2-, Havo –of Vwo- diploma verstaan

⁸² Van der Meer 2010, p. 276 e.v., en “Gestruikeld voor de start” van het Sociaal Cultureel Planbureau, augustus 2008.

⁸³ Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerleen 2009, Landelijke jeugdmonitor derde kwartaal

⁸⁴ Volgens de definitie van het CBS is een werkloze een persoon van 15 tot 65 jaar, zonder werk, of met werk voor minder dan twaalf uur per week, die actief op zoek is naar betaald werk voor twaalf uur of meer per week en die daarvoor direct beschikbaar is.

⁸⁵ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, p. 97 e.v.

bestaansvoorziening zijn indien de jongeren niet voldoende inkomen zouden genereren uit het werkleeraanbod. De WIJ bood een inkomenswaarborg voor jongeren van wie niet kon worden gevergd dat uitvoering zou worden gegeven aan een werkleeraanbod (de “niet-kunners”). Het afschaffen van de bijstand op een wijze dat de jongeren in het geheel geen beroep meer zouden kunnen doen op de overheid sloot niet aan bij de visie die de regering had op de verantwoordelijkheid van de overheid voor jongeren en zou ook in strijd zijn met GW en verdragen.⁸⁶ Met invoering van de WIJ zou een ander bestaansminimum voor jongeren geïntroduceerd worden en zou daarmee aangesloten worden bij het grondwettelijke en internationaalrechtelijk recht op een sociaal vangnet.⁸⁷

In het kader van de WIJ moest er eerst een re-integratieverzoek ingediend worden bij de gemeenten. Dit was een fundamentele verandering ten opzichte van de regeling in de WWB. Een jongere kon niet meer om een uitkering vragen, er werd gevraagd naar werk en/of scholing. De gemeente had vervolgens de plicht om een jongere een werkleeraanbod te doen. Hieronder werd verstaan het aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid of een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen scholing of opleiding of sociale activering, alsmede ondersteuning bij arbeidsinschakeling⁸⁸. Het aanbod moest worden afgestemd op de wensen en mogelijkheden van de jongere. Als dit aanbod niet werd geaccepteerd, dan had een jongere ook geen recht op een inkomensvoorziening⁸⁹.

In de WWB zijn de re-integratievoorzieningen gekoppeld aan het recht op algemene bijstand en worden deze re-integratievoorzieningen daarnaast toegekend aan de categorie niet-uitkeringsgerechtigden (“nuggers”). In de WIJ stond het recht op een werkleeraanbod los van het recht op een uitkering en had elke jongere die geen werk had of naar school ging een individueel recht op een werkleeraanbod. Het werkleeraanbod stond voorop. Als afgeleide van dit werkleeraanbod zou eventueel een recht op een inkomensvoorziening bestaan. De WIJ kende derhalve geen “nuggers”, zoals de WWB deze kent.⁹⁰ De opvatting dat re-integratie en werk meer voorop moest komen te staan heeft mede tot de WIJ geleid. Het besluit van de regering om de WIJ als aparte regeling in te voeren, los van de WWB, had een aantal redenen. De WIJ moest gemeenten een sterkere positie geven ten aanzien van activering van jongeren.

⁸⁶ Kamerstukken II 2008/2009, 31 775, nr. 7, p.8

⁸⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 31775, nr. 7 p.2

⁸⁸ Artikel 5 WIJ.

⁸⁹ Artikel 17 en 42 WIJ

⁹⁰ ‘Nuggers’ zijn mensen die geen werk en geen recht op een uitkering hebben. In de meeste gevallen gaat het om mensen van wie de partner een baan heeft.

Het ging hier voornamelijk om de activering van jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook om de niet-uitkeringsgerechtigde jongeren. De regering wilde met de WIJ een signaal afgeven dat werken of leren de norm hoort te zijn en dat bijstandsafhankelijkheid op jonge leeftijd niet kan⁹¹. Volgens de regering zou een dergelijk signaal in de WWB niet zo sterk kunnen worden afgegeven. De re-integratievoorziening komt voor de uitkering, waardoor er ook met andere regels en plichten gewerkt zou moeten worden. Hierdoor zou het wettechnisch niet mogelijk zijn om een dergelijke aanpassing in de WWB vorm te geven.⁹² Bij de regeling WIJ zou echter wel zo veel mogelijk aangesloten worden bij de systematiek van de WWB. De regering bleef bij haar standpunt dat een eigen regeling was nodig omdat het wettechnisch niet uitvoerbaar zou zijn binnen de WWB⁹³. Verder zou het naar werkgevers toe beter zijn om de jongeren uit de bijstandsregeling te halen, zodat het stigma van “bijstandsklant” niet op deze jongeren zou kleven. Werkgevers zouden dan eerder geneigd zijn om jongeren een baan aan te bieden⁹⁴.

De tegenstanders van het voorstel voor een werkleerplicht hebben hun twijfels geuit over de noodzaak voor invoering van een “eigen regeling”, juist ook vanwege het feit dat het aantal jongeren in de bijstand sterk was gedaald en dus de aanpak in de WWB leek te werken. Tevens werden er twijfels geuit over de aparte benadering en uitsluiting van een doelgroep van het recht op bijstand⁹⁵. Het standpunt van de regering ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel WIJ valt niet goed te begrijpen, helemaal nu de WIJ vanaf 1 januari 2012 weer is ingetrokken en er een aparte regeling voor jongeren binnen de WWB geldt. Was het dan toch mogelijk geweest om de WWB aan te passen om hetzelfde doel te bereiken?

In paragraaf 2.2.3. heb ik reeds aangegeven dat dwangarbeid is verboden en dat de internationale regelingen zich verzetten tegen een wettelijke regeling waarbij aan personen wettelijke arbeidsverplichtingen worden opgelegd. Deze artikelen verzetten zich er echter niet tegen, dat aan een recht op bijstandsuitkering arbeidsverplichtingen of leerverplichtingen worden verbonden en evenmin dat slechts uitkering wordt verleend in geval betrokkene dergelijke verplichtingen heeft aanvaard⁹⁶. In de WIJ had de gemeente de plicht om een werkleeraanbod te doen. Het stond de jongeren echter vrij, om een dergelijke voorziening niet aan te vragen, of deze te

⁹¹ Kamerstukken II 2008/2009, 31 775 nr. 3, p. 4

⁹² Kamerstukken II 2008/2009, 31 775, nr. 3, p. 8-9.

⁹³ Kamerstukken I, 2008/2009, 31 775 nr. E. p. 3.

⁹⁴ Kamerstukken II 2008/2009, 31 775, nr. 3 p. 8

⁹⁵ Brief Aanvullende inbreng VNG, DIVOSA, FNV JONG bijwetsvoorstel Investeren in Jongeren, van 17 juni 2009

⁹⁶ Conclusions 2009, Netherlands, p. 29 en 30

weigeren. In eerdere voorstellen voor een werkleerplicht is nog gedebatteerd over een meldplicht voor jongeren, echter in een dergelijke situatie zou er wel strijd ontstaan met de internationale verboden tot dwangarbeid⁹⁷. Zolang de vraag komt vanuit de persoon zelf, dan is sprake van vrijwilligheid en kan er niet gesproken worden van dwangarbeid. De consequentie was dan wel dat er geen aanspraak kon worden gemaakt op een inkomensvoorziening van overheidswege als het werkleeraanbod werd geweigerd. Dit zou dan weer niet in strijd zijn met de genoemde dwangarbeidverboden, zo stelt de regering. Het is een keuze die de betrokkenen zelf maken. Er zou dan ook geen verplichting voor de overheid bestaan om in een dergelijke situatie uitkeringen te verschaffen.⁹⁸

Als de lijn van de uitspraken van de CRvB in het kader van de verplichtingen van artikel 9 WWB gevolgd zou worden, dan zou in bepaalde gevallen een werkleeraanbod strijd hebben kunnen opleveren met het verbod van verplichte arbeid van artikel 4 EVRM. Dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De vrijwilligheid van een jongere die zich gemeld heeft voor een werkleeraanbod valt namelijk wel te betwijfelen. Uit de evaluatie WIJ blijkt dat een groot deel van de jongeren zich gemeld hebben voor een inkomen en niet zozeer voor een werkleeraanbod⁹⁹. Dit werkleeraanbod moesten zij aanvaarden, bij weigering kregen zij tenslotte geen inkomen. Dit zou opgevat kunnen worden als een sanctie¹⁰⁰. Als de lijn van de CRvB gevolgd zou worden, dan zou in het kader van een werkleeraanbod rekening gehouden moeten worden met aard, plaats en duur van de werkzaamheden, de duur van de werkloosheid van de betrokkene en of de aangeboden voorziening kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling. Wat vooral ook van belang in het kader van de WIJ, is of de wensen van de jongere in het werkleeraanbod zijn meegenomen. In de rechtspraak hebben zich geen zaken voorgedaan waarin een beroep gedaan is op strijd met het verbod op verplichte arbeid in het kader van de WIJ, zodat hier niet valt te zeggen hoe de rechtspraak zich hier zou hebben ontwikkeld.

⁹⁷ Kamerstukken II 2007/2008, 29 544, nr. 145, p.3 en Advies Raad van State zaaknr. W05.06.0319/III: *De Raad komt tot de conclusie dat de leerwerkplicht in het huidige voorstel buitenproportionele verplichtingen oplegt aan een niet nader gespecificeerde groep jongeren van 18-23 jaar en daarmee raakt aan het verbod op dwangarbeid zoals vastgelegd in artikel 4, tweede lid, van het EVRM, artikel 8 van het IVBPR en artikel 1 van ILO-Conventie 105.*

⁹⁸ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 775, nr. 6, p.6

⁹⁹ Evaluatie WIJ, p. 34.

¹⁰⁰ CRvB, 8 februari 2010, LJN: BL1093, Centrale Raad van Beroep, 08/5996 WWB t/m 08/5998 WWB, 09/2408 WWB, 09/5858 WWB 09/5859 WWB, gevonden op www.rechtspraak.nl

De WIJ is vanaf 1 januari 2012 ingetrokken en samengevoegd met de WWB¹⁰¹. De reden hiervoor zou zijn dat de systematiek in de WIJ teveel ruimte laat voor een afwachtende en vrijblijvende houding van jongeren¹⁰². Vanuit de WIJ gold reeds de verplichting voor gemeenten om iedere jongere tot 27 jaar aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid om werk te zoeken. In de gewijzigde WWB is deze wetgeving verder aangescherpt. De eigen verantwoordelijkheid van de jongeren is nu in de wet verankerd doordat de jongere, die zich bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) meldt met de intentie om een aanvraag in te dienen, verplicht wordt eerst zelf vier weken naar werk te zoeken, alvorens aanspraak op ondersteuning kan ontstaan¹⁰³. Daarbij zal de jongere nadrukkelijk eerst ook de mogelijkheden van reguliere scholing moeten onderzoeken. Na vier weken kan de jongere een aanvraag indienen en moet het college van burgemeester en wethouders toetsen of de jongere aantoonbare inspanningen heeft gepleegd om werk te vinden of terug te keren naar school. Als blijkt dat dit niet het geval is, heeft dat consequenties voor de uitkering. Als de jongere kan terugkeren naar school of als blijkt dat de jongere geen inspanningen heeft gepleegd en onwillig blijft om aan het werk te gaan, is er geen recht op uitkering. Hiermee onderstreept de regering dat stilzitten geen optie is.¹⁰⁴

Wat verder opvalt in de WWB 2012, is dat er ook andere regels gelden voor jongeren ten aanzien van de inkomensvrijlating. De WWB heeft een complementair karakter: bijstand is altijd aanvullend op de eigen middelen. Hieruit volgt dat in beginsel alle middelen van de bijstandsgerechtigde meetellen bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de uitkering. De uitkering vult de eigen inkomsten aan tot het niveau van het van toepassing zijnde sociaal minimum. De WWB kent hierop een aantal uitzonderingen: in deze uitzonderingsgevallen mag de bijstandsgerechtigde een deel van het verdiende geld houden bovenop de bijstandsuitkering. Het doel hier van is de arbeidsparticipatie te bevorderen, omdat iemand die gaat werken dan een hoger heeft en dit een positief effect zou kunnen hebben. Werken levert iets op.¹⁰⁵ Deze stimulans geldt dus kennelijk niet voor jongeren tot 27 jaar. Maar waar zit dan het verschil tussen bijvoorbeeld een alleenstaande ouder van 25 jaar en die van 27 jaar? Als de alleenstaande ouder van 25 jaar 24 uur per week werkt en het minimumloon verdient, dan zal zij op haar inkomen aangevuld worden door de WWB tot de bijstandsnorm. De

¹⁰¹ Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden

¹⁰² Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 3. p. 5

¹⁰³ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 3. p. 4 en 5 en artikel 7 lid 3 en artikel 44 WWB

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32815, nr. 3, p. 1

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2010/2011, 32815, nr. 3. p. 18 en artikel 31 lid 2 onder n en r en artikel 31 lid 5 WWB

alleenstaande ouder van 27 jaar of ouder mag echter maximaal €120,00 per maand extra houden gedurende maximaal 30 maanden. Dit lijkt toch op een ongelijke behandeling in een gelijke situatie. De regering is echter van mening dat voor jongeren geen extra activerend instrument nodig is dat bijdraagt aan de arbeidsinschakeling.¹⁰⁶

Voor jongeren tot 27 jaar gelden dus verscherpte voorwaarden. Op grond van artikel 7 WWB heeft het college de opdracht om personen die aanspraak maken op bijstand te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling. Dit geldt echter niet in een drietal situaties namelijk: voor jongeren tot 27 jaar die nog regulier onderwijs kunnen volgen, de eerste vier weken nadat de jongeren zich gemeld hebben voor bijstand en voor jongeren die reeds een uitkering ontvangen van het UWV. De regering stelt dat samenwerking tussen gemeenten, het onderwijs en de lokale hulpverlening bij deze groep jongeren is van belang om zoveel mogelijk jongeren daadwerkelijk naar school of aan het werk te krijgen¹⁰⁷. De gemeenten zouden ondersteuning en een uitkering zonder meer moeten weigeren, als er voor die persoon nog mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs zijn die betrokkene onvoldoende heeft benut. IJkpunt hierbij kan zijn of die persoon een startkwalificatie heeft. Een goede samenwerking tussen gemeentelijke diensten en onderwijsinstellingen op lokaal en regionaal niveau is hierbij van belang. Het RMC (gemeentelijke Regionale Meld en Coördinatiepunt) heeft binnen de gemeente de kerntaak om niet leerplichtige voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar terug te leiden naar regulier onderwijs. Met de RMC-wetgeving moet worden voorkomen dat jongeren zonder startkwalificatie hun school verlaten. Een jongere die van school gaat zonder diploma, wordt gemeld bij het RMC en geregistreerd door de gemeente. Ook moet de gemeente ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog hun startkwalificatie halen. Bij de beoordeling of een jongere tot 27 jaar nog mogelijkheden heeft binnen het reguliere onderwijs zou dan aangehaakt moeten worden bij deze RMC's. Als het advies van de regering is om aan te sluiten bij het RMC, waarom is dan toch gekozen voor de leeftijdsgrens van 27 jaar? Ook in de WIJ is discussie geweest over de gehanteerde leeftijdsgrens. Uit de parlementaire behandeling van de WIJ blijkt dat er toch heel wat vraagtekens zijn gezet bij de leeftijd van 27 jaar. De cijfers waarop de regering zich heeft gebaseerd betrof de jongeren tot 23 jaar. Bij de activering in de WWB zou er sprake zijn van een hiaatpercentage van 50% voor jongeren tot 23 jaar. Met andere woorden, 50% van jongeren tot 23 jaar zou geen re-integratieaanbod

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2010/2011, 32815, nr. 3 p. 11

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2010/2011, 32815 nr. 3.

krijgen. Verder zou de kern van de problematiek ook met name jongeren tot 23 jaar betreffen, zodat ook hier vraagtekens bij zijn gezet.¹⁰⁸

De regering heeft zich er vrij gemakkelijk van afgemaakt door op deze vragen te verwijzen naar het advies van de CGB. Een duidelijke motivering is er naar mijn idee niet meer geweest. Het antwoord van de regering was dat de economische situatie van destijds geen aanleiding gaf om de doelgroep te beperken tot 23 jaar. Jongeren zouden in tijden van crisis extra kwetsbaar zijn vanwege de geringe werkervaring en de vaak tijdelijke arbeidscontracten die zij krijgen aangeboden. Jongeren zouden vaak als eerste hun baan kwijt raken. Dit zou niet alleen gelden voor jongeren tot 23 jaar, maar ook zeker voor jongeren tot 27 jaar. De regering wilde juist de doelgroep vergroten en de jongeren tot 27 jaar ook een kans bieden om ondersteuning te vragen bij hun gemeente.¹⁰⁹ Met het advies van de CGB over een te hanteren leeftijdsgrens tot 30 jaar, daarmee aansluitend bij de Wet studiefinanciering 2000, is verder niets gedaan. Echter door de Kamerleden is hier verder geen discussie meer over aangezwengeld en is de aangepaste motivering in de Memorie van Toelichting voor lief genomen.¹¹⁰

Jongeren tot 27 hebben in de WWB 2012 ook geen recht op bijstand indien uit de houding en gedragingen van deze jongeren ondubbelzinnig blijkt dat zij de arbeidsverplichting van artikel 9 lid 1 WWB of de nadere verplichtingen opgelegd, op grond van artikel 55 WWB niet willen nakomen¹¹¹. Bijstandverlening kan dus geweigerd worden ingeval er sprake is van een jongere tot 27 jaar die niet meewerkt. Een dergelijke weigering is niet mogelijk indien een persoon van 27 jaar of ouder zich meldt bij het UWV en de zogeheten “kantjes er van af loopt”. Waarom wordt hiervoor gekozen en niet voor algemene verplichting voor een ieder? Volgens de regering is het sociaal niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord dat juist jongeren langs de zijlijn staan. Daarom blijft de focus gericht op jongeren door een apart regime voor hen te handhaven¹¹². Gezien het grote belang dat de regering hecht aan het voorkomen dat jongeren in de bijstand terecht komen en daardoor opgesloten dreigen te raken in de uitkering en langdurig buiten de maatschappij komen te staan, zijn leeftijdsgrenzen en een beleid specifiek gericht op jongeren, gerechtvaardigd volgens de regering¹¹³. Voor jongeren tot 27 jaar gelden daarom andere rechten en plichten dan voor mensen vanaf

¹⁰⁸ Kamervragen PVDA fractie en SP fractie, zie kamerstukken I, 2008/2009, 31775, nr. B, p. 10

¹⁰⁹ Kamerstukken I, 2008/2009, 31775, nr. C, p. 5

¹¹⁰ Memorie van Toelichting is aangepast na advies Raad van State. Kamerstukken II 2008/2009, 31 775, nr. 4 en nr. 7

¹¹¹ Artikel 13 lid 2 onder d WWB

¹¹² Kamerstukken II 2010-2011, 32815, nr. 3, p. 6

¹¹³ Kamerstukken II 2010/2011, 32815, nr. 3 p. 11

27 jaar. Er is hier echter duidelijk sprake van een ongelijke behandeling binnen een en dezelfde regeling.

2.3. Samenvatting

Het recht op bijstand ligt vast. Internationale en Europese normen hebben de randvoorwaarden vastgesteld. Er is een grondwettelijk recht op bijstand. Er wordt echter verder weinig inhoudelijk opgelegd. De vorm, omvang en voorwaarden van het recht op bijstand wordt aan de lidstaten overgelaten. Zij zijn vrij in hun doelstellingen en middelen. In de periode van 1 oktober 2009 tot 1 januari 2012 waren jongeren tot 27 jaar volledig uitgesloten van bijstand op grond van de WWB. Zij hadden een eigen regeling, die een minimum bestaansvoorziening garandeerde, mits voldaan werd aan de voorwaarden. In de WIJ was alleen de verantwoordelijkheid van de gemeenten om een verplicht aanbod te doen vastgelegd. De gemeenten bepaalden of en zo ja, welk werkleeraanbod zou worden gedaan. Jongeren moesten dit accepteren om een inkomen te krijgen. Als uit de houding en gedragingen van de jongere bleek dat hij toch niet wilde meewerken, ondanks acceptatie van het aanbod, dan kon alsnog het inkomen volledig worden ingetrokken. Deze consequenties gingen heel wat verder dan de afstemming die in het kader van de WWB kon plaatsvinden bij het weigeren, dan wel het niet meewerken aan een re-integratietraject. Het Europese Comité heeft bepaald dat het niet in strijd is met artikel 13 ESH (herzien) om een bepaalde groep uit te sluiten van een sociale regeling, zolang deze groep maar een beroep kan doen op een andere adequate voorziening.¹¹⁴ Nederland is echter nog niet aan de tand gevoeld over de WIJ, zodat het hier onduidelijk is welk standpunt het Comité zal gaan innemen. Mijn inziens had er tijdens de parlementaire behandeling van de WIJ meer discussie mogen plaatsvinden over het feit dat er enigszins voorbij gegaan werd aan het grondwettelijke recht op bijstand. Waar in de WWB sprake is van “Ja een uitkering, mits...”, wordt in de WIJ uitgegaan van “Nee, geen inkomensvoorziening, tenzij...”. Bij het grondwettelijke recht op bijstand lijkt toch vooral het recht op een uitkering voorop te staan¹¹⁵. Nu jongeren echter wel een beroep konden doen op een andere vorm van een bestaansvoorziening, is er naar mijn mening geen schending van grondwettelijke bijstand recht op bijstand geweest naar Europese normen. Er zouden echter nog wel vraagtekens gezet kunnen worden of een dergelijk werkleeraanbod in de WIJ de

¹¹⁴ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, p. 97 e.v.

¹¹⁵ Driessen 2004, p. 232-241

grenzen van verplichte arbeid van artikel 4 EVRM hebben geraakt. Kan er nog gesproken worden over een vrijwillige keuze van een betrokkene als de consequentie bij het weigeren van een werkleeraanbod zou zijn dat er geen recht op inkomen bestaat?

De WWB is vanaf 1 oktober 2004 het vangnet voor personen die (tijdelijk) niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Vanaf 1 januari 2012 is deze wet gewijzigd. Als aan de voorwaarden wordt voldaan, dan bestaat er recht op bijstand voor personen vanaf 18 jaar die rechtmatig in Nederland woonachtig zijn. Voor jongeren tot 27 jaar gelden er echter andere, aangescherpte regels ten opzichte van de personen vanaf 27 jaar. Zo kan er ingeval er sprake is van een jongere, de uitkering volledig worden geweigerd als het gemeentebestuur van oordeel is dat deze jongere onvoldoende heeft gedaan om zelf aan het werk te komen of als de mogelijkheid om terug te gaan naar school niet wordt benut. Verder kan een jongere op grond van artikel 13 lid 2 onder d van WWB worden uitgesloten van bijstand als uit de gedragingen van de jongere ondubbelzinnig blijkt dat hij niet wil meewerken aan de arbeidsverplichtingen van artikel 9 WWB. Stilzitten is dus geen optie. Volgens de regering wordt met deze insteek voortgeborduurd op de weg die met de WIJ is ingeslagen¹¹⁶. Vanwege het belang om te voorkomen dat jongeren in de bijstand terecht komen, zou er nog steeds een rechtvaardiging zijn voor deze aparte benadering van jongeren¹¹⁷.

¹¹⁶ Kamerstukken II, 2010/2011, 32815, nr. 3 p. 1

¹¹⁷ Kamerstukken II, 2010/2011, 32815, nr. 3 p. 11

Hoofdstuk 3 Gelijke behandeling op grond van leeftijd

3.1. Inleiding

De regelgeving die van belang is bij de vraag of sprake is van ongerechtvaardigd leeftijds onderscheid voor jongeren in de bijstand, is de gelijke behandelingswetgeving op het gebied van leeftijdsdiscriminatie. Er wordt tenslotte onderscheid gemaakt tussen personen tot 27 jaar en van 27 jaar en ouder. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel WIJ zijn ook Kamervragen gesteld over de ongelijke behandeling die ontstaat door de uitsluiting van een groep personen van bijstand¹¹⁸. Vanwege deze vragen is een advies gevraagd aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) of het gemaakte leeftijds onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Dit advies van de CGB wordt afzonderlijk behandeld in hoofdstuk 4.

De verschillende nationale regelingen in het kader van gelijke behandeling zijn een uitwerking van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod van artikel 1 van de GW, van de verdragen waar Nederland partij bij is en van de bepalingen uit relevante EG verdragen en daaruit voortvloeiende richtlijnen¹¹⁹. Artikel 1 van de GW stelt; “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan”. Leeftijd wordt hier niet als specifieke grond genoemd maar met de opnemng van “op welke grond dan ook” werd de limitatieve opsomming van gronden doorbroken en dit laat ruimte om leeftijd onder de genoemde verboden te laten vallen¹²⁰. De wetgever heeft deze open formulering in het artikel opgenomen zodat het discriminatieverbod niet alleen geldt voor de expliciet genoemde gronden, maar dit discriminatieverbod ook voor andere gronden zou kunnen gelden. Welke kenmerken en eigenschappen onder de zinsnede “op welke grond dan ook” zouden kunnen vallen zal door de maatschappelijke opvattingen worden bepaald¹²¹. Ook de uitdrukkelijk genoemde non-discriminatie gronden hebben zich door de maatschappelijke opvattingen als zodanig ontwikkeld.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2008/2009, 31 775, nr. 6

¹¹⁹ Artikel 26 IVBPR, artikel 14 EVRM, ESH (herzien) , EG richtlijnen 2000/78/EG (Algemene gelijke behandelingsrichtlijn), 2000/43/EG (Rasrichtlijn) e.d.

¹²⁰ Kamerstukken II, 1980-1981, 16 905 (tweede lezing) p. 25

¹²¹ Hertoghs en Zoontjes 2006, p. 28 e.v.

Met de wetgeving gelijke behandeling wordt een aantal doelen nagestreefd. Beoogd wordt bescherming te bieden tegen aantasting van de menselijke waardigheid¹²². In een democratische rechtstaat betekent deze waardigheid dat een burger vrijelijk zijn rechten en vrijheden moet kunnen uitoefenen en zich in het maatschappelijke leven moet kunnen bewegen zonder wegens persoonlijke kenmerken en eigenschappen te worden achtergesteld. In de grondwet en de verschillende internationale en Europese verdragen komt de uitdrukking “gelijk voor de wet” voor. Dit kan de indruk wekken dat alle mensen precies dezelfde rechten en plichten zouden moeten hebben. Dit is niet de bedoeling. Het recht categoriseert, maakt onderscheid en trekt scheidslijnen. Dit is onvermijdelijk: er zijn regelingen specifiek voor minderjarigen, voor ouderen, in het kader van sociale wetgeving enzovoort. Dergelijke ongelijkheden moeten echter gerechtvaardigd zijn en indien sprake is van een situatie waar ongelijke behandeling niet op zijn plaats is, dan dient deze situatie niet ongelijk te worden behandeld.¹²³ Zoals gezegd komen leeftijdscriteria in vele regelingen voor, zowel in horizontale als in verticale verhoudingen. De toelaatbaarheid hiervan vanuit het oogpunt van het grondwettelijke beginsel gelijke behandeling wordt echter in zijn algemeenheid niet bestreden. Er doen zich nou eenmaal situaties voor waarin het maken van onderscheid gerechtvaardigd zou kunnen zijn¹²⁴.

3.2. Discriminatie, direct onderscheid en indirect onderscheid

Artikel 1 van de GW spreekt over het verbod van discriminatie, terwijl andere Nederlandse gelijke behandelingswetten spreken over het verbod van onderscheid¹²⁵. In de wetgeschiedenis van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) wordt discriminatie als synoniem gebruikt voor ‘ongerechtvaardigd onderscheid’ of voor ‘verboden onderscheid op bepaalde, door de wet genoemde, gronden.’¹²⁶ Het begrip maken van onderscheid is een neutraal begrip. Onder het verbod van onderscheid valt elke vorm van onderscheid, niet alleen benadelend onderscheid.¹²⁷ Alleen onderscheid dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden is verboden en moet worden aangemerkt als discriminatie.¹²⁸ Het begrip discriminatie duidt dus op ongerechtvaardigde vormen

¹²² Kamerstukken II 1990/1991, 22 014, nr. 3 p.1

¹²³ Kamerstukken II 1975/1976, 13 872, p. 25

¹²⁴ Algemene ouderdomswet (AOW), Besluit minimumjeugdloonregeling, Wet studiefinanciering 2000 en kamerstukken II, 1990/1991, 22 014, nr. 3, p. 5

¹²⁵ Algemene wet gelijke behandeling, Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid

¹²⁶ Hertogh en Zoontjes 2006, p. 20 e.v.

¹²⁷ Cremers-Hartman 2004, p. 23

¹²⁸ Kamerstukken II 2001/02, 28 481 nr. 1, p. 15 en Hertogh en Zoontjes 2006, p. 20

van ongelijke behandeling. Het begrip onderscheid daarentegen heeft een minder ongunstige betekenis dan discriminatie¹²⁹. Er is sprake van direct onderscheid indien op grond van een door de wetgeving gelijke behandeling beschermd criterium, onderscheid wordt gemaakt. Er is tevens sprake van direct onderscheid als het onderscheid is gebaseerd op “onlosmakelijk met het verboden kenmerk” verbonden criterium. Denk hierbij aan bijvoorbeeld onderscheid op grond van geslacht, dit omvat tevens onderscheid op grond van zwangerschap, bevalling en moederschap.¹³⁰ Er is sprake van indirect onderscheid indien er op grond van andere hoedanigheden of gedragingen dan vermeld in de wetgeving gelijke behandeling onderscheid wordt gemaakt dat direct onderscheid tot gevolg heeft.¹³¹ In geval sprake is van verschil in behandeling op grond van leeftijd, dan zal sprake zijn van direct onderscheid doordat vaak rechtstreeks bij een bepaalde leeftijd wordt aangeknoopt¹³².

De gehanteerde definities in de gelijke behandelingwetgeving wijkt af van de omschrijving in de EG richtlijnen¹³³. In deze richtlijnen wordt gesproken van directe discriminatie wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op basis van een door het EG recht beschermd criterium. Er is volgens deze richtlijnen sprake van indirecte discriminatie indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt.¹³⁴ Het verschil zit dus in het feit dat de richtlijnen spreken over benadelende behandeling, terwijl de term onderscheid neutraal is.¹³⁵ De gelijke behandelingswetten hebben echter als hoofddoel de benadeling te bestrijden van personen die tot de “achtergestelde” groep behoren, zodat het belang van de verschillen tussen de begrippen wel enigszins gerelativeerd moeten worden¹³⁶.

¹²⁹ Ascher-Vonk & Hendriks 2005, p. 53 e.v.

¹³⁰ Ascher-Vonk & Hendriks 2005, p. 58

¹³¹ Ascher-Vonk & Hendriks 2005 p. 62

¹³² Cremers-Hartman 2004, p. 143

¹³³ richtlijn 2000/78/EG (Algemene gelijke behandelingsrichtlijn), richtlijn 2000/43/EG (Rasrichtlijn) e.d.

¹³⁴ Onder andere in artikel 2 richtlijn 2000/78/EG

¹³⁵ Cremers-Hartman 2004, p. 23

¹³⁶ Cremers-Hartman 2004, p.24

3.3 Grondwet en IVBPR

Ingeval sprake is van leeftijdsonderscheid dan kan een beroep gedaan worden op artikel 1 GW, artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR. Op grond van artikel 120 GW mag een rechter echter niet beoordelen of een wet inhoudelijk in strijd is met de GW en ook niet onderzoeken of een wet of verdrag volgens de GW tot stand is gekomen. Een uitzondering op het toetsingsverbod wordt gevormd door artikel 94 GW. Dit artikel geeft de rechter de bevoegdheid een nationaal wettelijk voorschrift buiten toepassing te laten wanneer de toepassing daarvan onverenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het is de rechter aldus wel toegestaan om te toetsen of een wet in formele zin strijdig is met de rechtsbeginselen die voortvloeien uit ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties¹³⁷. Nationale wetten mogelijk namelijk niet in strijd zijn met internationale bepalingen. Het toepassingsbereik van artikel 26 IVBPR wordt niet beperkt tot de in het IVBPR neergelegde rechten of vrijheden. Er kan ook een beroep op worden gedaan indien anderszins een schending van art. 26 IVBPR wordt verondersteld.¹³⁸ Het artikel heeft een rechtstreekse werking. Artikel 14 EVRM heeft daarentegen een zogenaamd accessoir karakter. Hier kan alleen een beroep op worden gedaan als één van de in dit verdrag neergelegde rechten of vrijheden wordt geschonden. Ik beperk me hier dan ook verder tot de GW en het IVBPR.

De Raad van Beroep in Roermond¹³⁹ was het eerste rechtscollege dat vastgesteld heeft dat artikel 1 GW en artikel 26 IVBPR ook betrekking hebben op ongelijke behandeling naar leeftijd, aangezien het leeftijdscriterium een persoonsgebonden eigenschap is, die niet berust op een vrij keuze. Ook de CRvB heeft zich hierover uitgelaten en heeft bepaald dat leeftijd een mogelijke discriminatiegrond kon zijn.¹⁴⁰ De toetsing of sprake is van een objectieve rechtvaardiging diende echter wel in een lichte vorm plaats te vinden. Deze jurisprudentie heeft zich doorgezet en hieruit blijkt dat artikel 1 en artikel 26 IVBPR mede strekken tot het tegengaan van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd. Leeftijd kan echter niet zonder meer op een lijn gesteld worden met criteria als bijvoorbeeld ras en geslacht en levert niet bij voorbaat een vermoeden van

¹³⁷ O.a. Rechtbank 's-Gravenhage, 14 augustus 2002, KG 02/953, op www.rechtspraak.nl

¹³⁸ CvRM 7 april 1987 (Broeks/Nederland), RSV 1987/245

¹³⁹ RvB Roermond 4 oktober 1988, PS 1988 p. 853

¹⁴⁰ CRvB 4 november 1993, AB 1994, 213 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens

discriminatie op.¹⁴¹ Er wordt bij het gemaakte onderscheid wel nagegaan of de belangen die hiermee gediend worden ook het onderscheid rechtvaardigen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ontwikkelde noodzakelijkheidstoets: is sprake van een geschikt en noodzakelijk middel om het doel te bereiken, welk doel legitiem moet zijn?¹⁴² Het Human Rights Committee heeft aan gegeven dat niet elke ongelijke behandeling in strijd is met artikel 26 IVBPR. De ongelijke behandeling moet dan wel gebaseerd zijn op redelijke en objectieve gronden en het doel moet legitiem en in overeenstemming zijn met het verdrag.¹⁴³ Ook in de literatuur beschouwt een meerderheid het gebruik van leeftijdscriteria niet als vanzelfsprekend, er is een objectieve rechtvaardiging voor het te maken onderscheid nodig.¹⁴⁴

3.4 De Algemene wet gelijke behandeling

De Algemene wet gelijke behandeling¹⁴⁵ (AWGB), welke van kracht is vanaf 1 september 1994, verbiedt het maken van onderscheid op verschillende gronden. Het is een nadere uitwerking van artikel 1 GW en de diverse internationale verdragen waarin het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie is vastgelegd. Een van de redenen voor de totstandkoming van deze wet zijn de open normen in de GW, de EVRM en de IVBPR¹⁴⁶. Er wordt in deze regelgeving gesproken van ongerechtvaardigd onderscheid, alleen is het voor de burger op voorhand niet duidelijk wanneer het gemaakte onderscheid nu ook daadwerkelijk discriminatie is. Zie onder 3.2. het verschil tussen deze begrippen.

Leeftijd wordt echter niet als grond genoemd in de AWGB, met name vanwege het feit dat het leeftijdscriterium niet bij voorbaat een vermoeden van discriminatie oproept¹⁴⁷. Er zijn pogingen gedaan om de AWGB te wijzigen en leeftijd hierin op te nemen, tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel AWGB en via latere wetsvoorstellen, echter deze pogingen waren tevergeefs.¹⁴⁸ Nu er geen beroep op

¹⁴¹ Leeftijdsgrenzen in wet en regelgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, 1996, p.15 e.v.

¹⁴² Leeftijdsgrenzen in wet en regelgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, 1996, p.16.

¹⁴³ In Comments 18 van het Human Rights Committee, gevonden op www2.ohchr.org

¹⁴⁴ Jacobs 1992, p. 183 en Gerritsen 1994

¹⁴⁵ Wet van 2 maart 1994, houdende algemene regels ter bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat, Stb. 1994, 230

¹⁴⁶ Kamerstukken II 1990/1991, 22 014, nr. 3

¹⁴⁷ Van der Burg 2004 p. 22

¹⁴⁸ Leeftijdsgrenzen in wet en regelgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, 1996, p. 1 en 2.

grond van de AWGB gedaan kan worden ingeval sprake is van leeftijdsonderscheid, wordt deze wet verder niet besproken.

3.5. EG Kaderrichtlijn en de Wet gelijke behandeling op grond van arbeid bij leeftijd

3.5.1 EG Kaderrichtlijn

De bestrijding van discriminatie is een grote uitdaging voor de Europese Unie. De Unie is immers gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en die van de rechtsstaat. De EU dient dus alle passende maatregelen te nemen om alle vormen van discriminatie te bestrijden¹⁴⁹. Vooral binnen de terreinen van werkgelegenheid en beroep is het tegengaan van discriminatie van doorslaggevend belang voor het waarborgen van gelijke kansen voor iedereen¹⁵⁰. Er worden echter vele discriminaties aangetroffen op het gebied van de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt, ook op grond van leeftijd. Het verbod van leeftijdsdiscriminatie komt op een aantal plaatsen voor in het geschreven Europese recht. Tegenwoordig is deze basis terug te vinden in artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU), voorheen artikel 13 EG-Verdrag. Hierin wordt bepaald dat de Raad binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, passende maatregelen neemt om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstemming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden¹⁵¹. De formulering in dit artikel is zo gekozen, dat genoemde discriminaties pas door het treffen van nadere wetgevingshandelingen effect sorteren. Met andere woorden, het bevat geen rechtstreeks verbod¹⁵². De lidstaten verbieden in hun eigen wetgeving discriminatie op het gebied van werkgelegenheid en beroep. Er zijn echter grote variaties in de reikwijdte van dit verbod, van de inhoud en van de afdwingbaarheid ervan. De Raad heeft gevolg gegeven aan de opdracht van het destijds geldende artikel 13 EG-Verdrag door vaststelling van de kaderrichtlijn EG 2000/78, om zo de ontwikkelingen van onterecht leeftijdsonderscheid tegen te gaan. In deze richtlijn is een algemeen minimumkader voor het bestrijden van discriminatie vastgelegd en deze heeft betrekking op het terrein van arbeid in ruime zin en het

¹⁴⁹ Jans 2006 6.117 e.v.

¹⁵⁰ Kamerstukken II, 2001/2002, 28 170, nr. 3, p.2

¹⁵¹ Jans 2006, p. 117 e.v.

¹⁵² Jans 2006, p. 117 e.v.

beroepsonderwijs. De richtlijn is echter niet van toepassing op uitkeringen van welke aard dan ook, die worden verstrekt door wettelijke of daarmee gelijkgestelde stelsels, met inbegrip van de stelsels van sociale zekerheid¹⁵³. Met andere woorden, deze richtlijn is dus niet van toepassing indien het om een uitkeringsregeling gaat, bijvoorbeeld de WWB.

In beginsel is leeftijdsonderscheid verboden. Op grond van artikel 2 lid 2 van de richtlijn is sprake van directe discriminatie wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie. Het verbod op leeftijdsdiscriminatie neemt in de richtlijn een bijzondere plaats in omdat zowel directe als indirecte discriminatie op grond van leeftijd objectief gerechtvaardigd kan zijn¹⁵⁴. Voor de andere discriminatiegronden geldt dit niet. Directe discriminatie wordt in die gevallen alleen toegestaan als hiervoor een wettelijke uitzonderingsgrond bestaat¹⁵⁵. Volgens artikel 6 van de richtlijn mogen lidstaten bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen als het gaat om beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding. Ingeval sprake is van een van deze terreinen dan dient er getoetst te worden of er sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor een legitiem doel en dat de middelen voor het bereiken van dit doel passend en noodzakelijk zijn. De richtlijn geeft een aantal voorbeelden in welke gevallen sprake kan zijn van een dergelijke objectieve rechtvaardiging¹⁵⁶.

Van geval tot geval moet worden beoordeeld of sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor het maken van onderscheid. Ingeval sprake is van wetgeving, dan dient er een toetst plaats te vinden bij de totstandkoming. Wetgeving wordt namelijk getoetst aan artikel 16 van de richtlijn voor wat betreft de naleving hiervan, zodat de burger er op moet kunnen vertrouwen dat zich geen strijd voordoet met het beginsel van gelijke behandeling¹⁵⁷. Onder het beginsel van gelijke behandeling wordt verstaan, de afwezigheid van elke vorm van onderscheid zoals in de richtlijn is bepaald, in dit geval dus op grond van leeftijd¹⁵⁸. Lidstaten kunnen echter bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen¹⁵⁹. Voorwaarde is dat in het kader van de nationale wetgeving het objectief en redelijk

¹⁵³ Artikel 3 lid 3 Richtlijn 2000/78/EG

¹⁵⁴ Van Drongelen 2004

¹⁵⁵ Cremers-Hartman 2004, p. 111 e.v.

¹⁵⁶ Denk hierbij aan bijvoorbeeld het Besluit Minimumjeugdlonen en de tijdelijke regeling "Meer en langer tijdelijke arbeidscontracten voor jongeren tot 27 jaar" (deze regeling was van toepassing tot 1 januari 2012).

¹⁵⁷ Van Drongelen 2004, p.47 e.v. en Jans 2006, p. 117 e.v.

¹⁵⁸ Artikel 2 EG Richtlijn 2000/78/EG

¹⁵⁹ Artikel 6 lid 1 EG Richtlijn 2000/78/EG

wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Zie hierover onder 3.6.

3.5.2 Wet gelijk behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (WGBL).

De kaderrichtlijn is gefaseerd geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Als laatste onderdeel hiervan is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (hierna: WGBL) in werking getreden vanaf 1 mei 2004. De WGBL heeft net als de kaderrichtlijn het doel om ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd te bestrijden. Niet alleen onderscheid op grond van leeftijd, maar ook onderscheid op grond van andere hoedanigheden en gedragingen, dat onderscheid op grond van leeftijd tot gevolg heeft, is verboden¹⁶⁰. Hiermee is dus zowel direct als indirect onderscheid verboden. Het gegeven dat de WGBL direct en indirect onderscheid op dezelfde wijze behandelt, betekent dat er zowel voor direct als voor indirect onderscheid een objectieve rechtvaardiging kan zijn.

In de parlementaire stukken bij de WGBL wordt leeftijd beschreven als een grond met een bijzonder karakter¹⁶¹. Leeftijd is namelijk niet bij voorbaat verdacht als onderscheidingsgrond¹⁶². Onderscheid op deze grond zou vaak functioneel en gerechtvaardigd (kunnen) zijn. Daar komt bij dat leeftijd geen onveranderlijk persoonskenmerk is en bovendien is leeftijd relatief; een veertigjarige is oud ten opzicht van een tienjarige, maar jong ten opzichte van een negentigjarige.¹⁶³ In artikel 6 lid 1 van de richtlijn is bepaald dat verschillen in behandeling geen discriminatie vormen, mits zij in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel. Artikel 7 van de WGBL is een uitwerking van deze bepaling uit de richtlijn. De WGBL bevat een half opensysteem van uitzonderingsgronden. Dit houdt in dat de wet een aantal benoemde rechtvaardigingsgronden, alsmede een objectieve rechtvaardigingstoets kent voor het maken van onderscheid op grond van leeftijd (artikel 7 lid 1 onder a en b WGBL)¹⁶⁴. Bij de benoemde gronden is de objectieve rechtvaardigingstoets uitgevoerd door de wetgever en alle gevallen die hieronder vallen zijn daarmee

¹⁶⁰ Artikel 1 WGBL

¹⁶¹ Kamerstukken II 2001/2002, 28 170, nr. 3. p. 12

¹⁶² Zie o.a. ABRvS 2 september 1994, RZA 1994, 168 en HR 27 september 1989, NJ 1990,449

¹⁶³ Cremers-Hartman 2004, p. 113

¹⁶⁴ Van de Burg 2004, p.

objectief gerechtvaardigd.¹⁶⁵ Nadere toetsing door bijvoorbeeld de CGB of rechter zou dan ook niet meer nodig zijn indien sprake is van een benoemde rechtvaardigingsgrond. Als het onderscheid behoort tot artikel 7 lid 1 onder a of onder b WGBL, dan is sprake van een wettelijk objectieve rechtvaardiging die niet nader hoeft te worden onderbouwd.¹⁶⁶ Andere gevallen moeten nog wel worden getoetst aan artikel 7 lid 1 onder c WGBL. Dit is het open deel van de bepaling. In de Memorie van toelichting bij de WGBL is een aantal concrete voorbeelden van uitzonderingen van artikel 7 gegeven¹⁶⁷. Genoemd worden onder andere de toepassing van het Wettelijk Minimumloon (WML) en het Besluit minimumjeugdloonregelingen¹⁶⁸ en de maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van werklozen waarvan de basis in de Wet werk en bijstand ligt (WWB). Het doel van deze regelingen is het stimuleren van werkgelegenheid voor de betreffende doelgroepen.

Net als bij het wetsvoorstel WIJ zijn bij deze regelingen ook kanttekeningen geplaatst door tegenstanders. Zo hadden het bestuur van de Stichting voor Arbeid, alsmede de voltallige Raad voor jeugdbeleid grote twijfels over de daadwerkelijke verhoging van de arbeidsparticipatie van jongeren door een verlaging van het jeugdloon¹⁶⁹. Tevens zouden de desastreuze gevolgen voor het inkomen van deze jongeren niet te overzien zijn. Vanwege de hoge jeugdwerkloosheid in die periode is het kabinet destijds ook voorbij gegaan aan deze bezwaren en heeft het gekozen voor arbeid boven inkomen.¹⁷⁰ Op grond van de WGBL behoort een dergelijke regeling tot de objectieve rechtvaardiging van artikel 7 lid 1 onder a. Het is namelijk een regeling gericht op werkgelegenheid- en arbeidsmarktbeleid en dient ter bevordering van de arbeidsparticipatie van jongeren. Het doel van een dergelijke regeling als het Besluit minimumjeugdloonregeling wordt beschouwd als legitiem, passend en noodzakelijk omdat het de werkgelegenheid onder jongeren stimuleert. Het middel dat hierbij gebruikt wordt staat in redelijke verhouding tot het doel waarvoor het gebruikt wordt. Het is gebleken dat werkgevers de vacatures laten vervullen door de jongeren, vanwege de lagere lonen.¹⁷¹ Het grootste effect is echter

¹⁶⁵ Voor inwerkingtreding van de WGBL is de objectieve rechtvaardigingstoets toegepast op alle wet en regelgeving op het terrein van arbeid, beroep en beroepsonderwijs waarin leeftijdsgrenzen voorkwamen. Uit deze toetsing is de conclusie gekomen dat de voorkomende leeftijdsgrenzen objectief gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 7 (ofwel op grond van benoemde uitzonderingsgronden, dan wel op grond van de algemene rechtvaardiging).

¹⁶⁶ Van de Burg 2004

¹⁶⁷ Kamerstukken II, 2001/02, 28170, nr 3, p 20, 25-30; nr.5 p 32-38.

¹⁶⁸ Besluit van 29 juni 1983, houdende de vaststelling van een minimumjeugdloonregeling, Stb. 1983, 300

¹⁶⁹ Nota van toelichting bij Besluit van 29 juni 1983, houdende vaststelling van een minimumjeugdloonregeling

¹⁷⁰ Van Drongelen 2004, p. 50

¹⁷¹ Van der Burg 2004, p.

te merken aan de sterk toegenomen onderwijsdeelname. Het Besluit minimumjeugdloonregeling levert daarom geen strijd op met het verbod op onderscheid op grond van leeftijd.¹⁷²

3.6. Objectieve rechtvaardiging

Artikel 6 kaderrichtlijn en artikel 7 WGBL geven aan dat onderscheid op grond van leeftijd is toegestaan als dit objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dit doel passend en noodzakelijk zijn. Deze objectieve rechtvaardigingstoets is voor het eerst ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG (HvJ EG) inzake seksdiscriminatie. Uit het Bilka arrest¹⁷³ valt op te maken dat een objectieve rechtvaardiging kan worden aangenomen wanneer het doel van de regeling geen verband houdt met discriminatie. Dat wil zeggen dat het doel van de regeling legitiem moet zijn, doordat het voldoet aan een werkelijke behoefte en dat de gekozen middelen hiervoor geschikt en noodzakelijk zijn. Verder heeft het HvJ EG bepaald in Rinner/Kuhn dat een aan te voeren rechtvaardiging altijd goed onderbouwd moet zijn. Te algemene, generaliserende argumenten zullen in het algemeen een onvoldoende rechtvaardiging opleveren.¹⁷⁴ Het is vaste rechtspraak van het HvJ EG dat de nationale rechter moet uitmaken in welke mate sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond omdat juist deze nationale rechter bij uitsluiting bevoegd is om feiten te beoordelen. De rechter en de CGB moeten uiteraard wel de aanwijzingen van het HvJ EG volgen conform de uitleg van het Europese recht.¹⁷⁵

De eerste vraag die beantwoord moet worden is of sprake is van een legitiem doel. Legitimiteit houdt in dat het doel algemeen aanvaard moet zijn en dat dit doel bescherming nodig heeft¹⁷⁶. Het belang dat met het doel beschermd wordt, moet voldoende zwaarwegend zijn omdat het gelijkheidsbeginsel in het geding is.¹⁷⁷ Uit de jurisprudentie blijkt dat het of om een werkelijke behoefte moet gaan of om een noodzakelijke doelstelling van sociaal beleid¹⁷⁸. Indien het puur om financiële

¹⁷² Van Drongelen 2004, p. 49

¹⁷³ HvJ EG, 13 mei 1986, zaak 170/84, jur. 1986, p. 1962 (Bilka/Weber von Harz)

¹⁷⁴ HvJ EG, 13 juli 1989, zaak 171/88, jur. 1989, p. 2743 (Rinner/Kuhn)

¹⁷⁵ Cremers-Hartman 2004, p. 151

¹⁷⁶ Van der Burg 2004, p. 75

¹⁷⁷ Cremers-Hartman 2004 p. 152.

¹⁷⁸ HvJ EG, HvJ EG, 13 mei 1986, zaak 170/84, jur. 1986, p. 1962 (Bilka/Weber von Harz)

overwegingen gaat, dan is dit onvoldoende voor een objectieve rechtvaardiging.¹⁷⁹ Verder mag het doel niet in strijd zijn met andere wetgeving, het recht en de maatschappelijke opvattingen. Uit het aangehaalde Bilka arrest blijkt verder dat het om een geschikt en noodzakelijk middel moet gaan. De kaderrichtlijn en de WGBL spreken over een passend en noodzakelijk middel. Ook de CGB hanteert deze laatste terminologie, zo ook in haar advies over de leeftijdsgrenzen, gehanteerd in de WIJ. Van passendheid is sprake als het middel geschikt is om het doel te realiseren. Van noodzakelijkheid is sprake als het doel niet door een ander middel kan worden bereikt, waarbij geen sprake is van onderscheid of van een minder vergaand onderscheid. Tevens moet hierbij sprake zijn van proportionaliteit, het doel en middel moeten in verhouding staan¹⁸⁰.

Zo oordeelde het HvJ EG ook in de zaak Mangold.¹⁸¹ In dit arrest bleek de Duitse wetgeving niet te stroken met de kaderrichtlijn, omdat een hele categorie van werknemers uitgesloten werd van het recht op vaste dienstbetrekkingen. In de Duitse wetgeving dient er in geval sprake is van een arbeidscontract voor bepaalde tijd een objectieve rechtvaardiging te zijn, tenzij er sprake is van een werknemer van 58 jaar of ouder. Deze regeling is in de periode 2002 tot 2006 tijdelijk gewijzigd en van toepassing verklaard voor werknemers vanaf 52 jaar. Het HvJ EG heeft hier bepaald: *“wetgeving moet op grond van artikel 6 lid 1 kaderrichtlijn passend en noodzakelijk zijn, waarbij het Hof opmerkt dat lidstaten in dit verband onbetwistbaar beschikken over een ruime beoordelingsvrijheid bij hun keuze van de maatregelen die geschikt zijn voor het verwezenlijken van hun doelstellingen op het gebied van sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid”*¹⁸². In de lijn van deze uitspraak van het HvJ EG vindt er slechts een marginale toetsing plaats, indien vaststaat dat het leeftijdsonderscheid te scharen is onder een van de in artikel 6 genoemde doelstellingen. In de zaak Palacios¹⁸³ heeft het HvJ EG verder overwogen dat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid hebben bij de beslissing welke van de doelstellingen van sociaal en werkgelegenheidsbeleid zij specifiek willen nastreven, maar ook bij het bepalen van de manier waarop deze doelstelling(en) kan worden verwezenlijkt. In het volgende hoofdstuk zal ik hier verder op ingaan. In hoofdstuk 4 behandel ik het advies van de CGB en zal ik ook de nieuwe regelgeving in het kader van de WWB bespreken voor met betrekking tot deze objectieve rechtvaardiging.

¹⁷⁹ HvJ EG 6 april 2000, Jur. 2000, p.2447 (Jorgensen)

¹⁸⁰ Cremers-Hartman 2004, p. 154

¹⁸¹ HvJ EG 22 november 2005, zaak C-144/01, Jur. 2005, p. I-9981 (Mangold)

¹⁸² HvJ EG 22 november 2005, zaak C-144/01, Jur. 2005, p. I-9981 (Mangold) en Jans 2006, p. 117 e.v.

¹⁸³ HVJ EG 16 oktober 2007, zaak C-411/05 (Palacios) NJ 2008, 38 overweging 68

3.7. Samenvatting

Gelijke behandeling is een internationaal gemeengoed. Op grond van internationale verdragen, Europese verdragen en de grondwet is het gelijkheidsbeginsel een van de belangrijkste grondrechten die er is. Niet voor niets staat dit recht op gelijke behandeling in het eerste artikel van de grondwet. Voor wat betreft het onderscheid op grond van leeftijd gelden er andere regels dan voor criteria als bijvoorbeeld geslacht of ras. Leeftijd is in het IVBPR (artikel 26), het EVRM (artikel 14) en de GW (artikel 1) niet als zodanig benoemd als discriminatiegrond.

Indien sprake is van een regeling of handeling op het gebied van werkgelegenheid, arbeid of beroepsonderwijs, dan is de kaderrichtlijn van toepassing. Deze richtlijn is nader uitgewerkt in de WGBL. Op basis van deze regelgeving dient te worden beoordeeld of er een objectieve rechtvaardiging bestaat voor het onderscheid op grond van leeftijd. Indien de regeling of handeling valt onder het terrein van artikel 6 kaderrichtlijn en artikel 7 lid 1 onder a en b van de WGBL, dan staat de objectieve rechtvaardiging vast. Er hoeft geen nadere toetsing plaats te vinden. Indien dit niet het geval is, dan zal er een toets plaatsvinden op grond van artikel 7 lid 1 onder c WGBL, de open norm van de WGBL. Van belang bij deze beoordeling is of er sprake is van legitiem doel en het middel die gebruikt wordt passend en noodzakelijk is om dit doel te realiseren. Deze criteria komen overeen met de criteria gesteld in artikel 6 van de kaderrichtlijn. Naar Europees recht is het mogelijk dat, ingeval sprake is van onderscheid op grond van leeftijd, hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat, voor zowel direct als indirect gemaakt onderscheid. Het HvJ EG heeft zich hierover meermaals uitgesproken. Of sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor een bepaalde vorm van onderscheid op grond van leeftijd is ter beoordeling van de CGB of de rechter. Zij zijn bij wet aangewezen als de instanties waaraan klachten over onderscheid op grond van leeftijd kunnen worden voorgelegd. De CGB hanteert bij de beoordeling dezelfde criteria die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het HvJ EG.¹⁸⁴ Artikel 1 GW en artikel 26 IVPBR houden wel eigen betekenis voor de terreinen die niet onder de terreinen van de kaderrichtlijn en de WGBL vallen.¹⁸⁵ Het is dan de taak van de rechter, voor zover hij hiertoe bevoegd is, om te beoordelen of het gemaakte onderscheid op grond van leeftijd strijd oplevert met de GW of het IVBPR.

¹⁸⁴ Van der Burg 2004, p. 76

¹⁸⁵ Ascher-Vonk & Groenendijk 1999, p. 51

Hoofdstuk 4 Advies Commissie Gelijke Behandeling

4.1 Inleiding

De huidige CGB is ingesteld op grond van de AWGB met een ruim mandaat om de naleving van het wettelijke verbod van onderscheid te bevorderen en om een bijdrage te leveren aan de uitwerking van de gelijke behandelingsnorm¹⁸⁶. Er was reeds een commissie ingesteld op grond van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij arbeid¹⁸⁷, echter het naast elkaar bestaan van twee commissies werd onwenselijk en ondoelmatig geacht. De commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij arbeid is daarom met de invoering van de AWGB opgeheven¹⁸⁸.

Na invoering van de WGBL in mei 2004 kan de CGB ook onderzoeken of er onderscheid wordt gemaakt als bedoeld in de WGBL en of dit al dan niet objectief gerechtvaardigd is. Artikel 14 WGBL regelt deze bevoegdheid¹⁸⁹. De oordelen van de CGB zijn niet bindend, in die zin dat zij geen executoriale titel opleveren, in tegenstelling tot het vonnis van de rechter¹⁹⁰. Op verzoek van de regering is een advies aan de CGB gevraagd over de leeftijdsgrenzen in het wetsvoorstel WIJ¹⁹¹. De regering was van mening het wetsvoorstel onder de werkingsfeer van de kaderrichtlijn en de WGBL zou vallen. De WIJ zou niet als een uitkeringsregeling moeten worden gezien, maar als een regeling die de duurzame arbeidsparticipatie van jongeren zou bevorderen¹⁹². De kaderrichtlijn is hier tenslotte ook duidelijk over: als het over een uitkering gaat, van welke aard dan ook, dan is zij niet van toepassing¹⁹³. De regering heeft naar mijn idee wel heel snel geoordeeld dat het niet gaat om een uitkeringsregeling. De WIJ garandeert tenslotte een bestaansminimum voor jongeren en behoorde daarmee tot een regeling die sociale zekerheid en bescherming zou bieden. De regering wilde ook niet de bijstand in het geheel afschaffen voor jongeren, alleen deze in een andere vorm introduceren¹⁹⁴. Met andere woorden: “bijstand in een ander jasje”. De CGB geeft aan in haar advies dat zij van oordeel is dat de wetgever

¹⁸⁶ Van Drongelen 2004, p. 97 e.v.

¹⁸⁷ Wet van 1 maart 1980, houdende aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 februari 1976 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen

¹⁸⁸ Kamerstukken II, 1990/1991, 22014, nr. 3, p. 8 en 9

¹⁸⁹ Artikel 14 WGBL: *De commissie gelijke behandeling, genoemd in artikel 11 van de Algemene wet gelijke behandeling, kan onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet.*

¹⁹⁰ Ascher-Vonk & Hendriks 2005, p. 174

¹⁹¹ Advies CGB 2008/05 d.d. 11 april 2008.

¹⁹² Kamerstukken II 2008/2009, 31 775, nr. 7 p. 2

¹⁹³ Kamerstukken II, 2001/2002, 28 170, nr. 3, p.6

¹⁹⁴ Zie hierover ook hoofdstuk 2.

over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt bij het bepalen van maatregelen waarmee zij de doelstellingen van sociaal - en werkgelegenheidsbeleid wil nastreven¹⁹⁵. Volgens de CGB valt de werkleerplicht hieronder. Daarom is de CGB terughoudend geweest in haar beoordeling van de objectieve rechtvaardigingstoets. Het advies luidt dan ook dat het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Hoe is de CGB tot deze conclusie gekomen?

Bij de beoordeling op de vraag of de gehanteerde leeftijdsgrenzen objectief gerechtvaardigd zijn, is eerst het van belang om vast te stellen of de CGB bevoegd is een dergelijk advies te geven. De CGB kan alleen een advies geven over het onderscheid op grond van leeftijd indien dit betrekking heeft op arbeid en beroep, zowel in de publieke als private sector. Indien sprake is van een uitkeringsregeling die wordt verstrekt door een wettelijke of een daarmee gelijkgesteld stelsel, met inbegrip van de stelsels van sociale zekerheid, dan is de kaderrichtlijn niet van toepassing¹⁹⁶. Volgens de CGB is er bij het wetsvoorstel WIJ sprake van een eigen regeling voor jongeren, die losstaat van de WWB. Doelstelling van de WIJ is de arbeidsparticipatie van jongeren te bevorderen en deze groep juist uit de bijstand te houden. Daarmee zou de regeling onder de reikwijdte van de kaderrichtlijn vallen en zou de CGB bevoegd zijn om hierover te oordelen¹⁹⁷. Naar mijn mening komt ook de CGB erg gemakkelijk tot de conclusie dat het hier niet gaat om een uitkeringsregeling. De WIJ is tenslotte een sociaal vangnet voor jongeren, die qua systematiek voor een groot deel aansluit bij de systematiek van de WWB en deze regeling zou moeten gelden als inkomenswaarborg voor jongeren.

Er is door de CGB niet ingegaan op het feit dat de leeftijdsgrens in de WWB verhoogd werd naar 27 jaar en hierdoor een bepaalde groep geen aanspraak meer kon maken op bijstand op grond van de WWB. Het advies heeft zich alleen beperkt tot de WIJ, in die zin dat personen vanaf 27 jaar geen aanspraak kunnen maken op een werkleeraanbod en er dus sprake is van leeftijdsonderscheid. Hier zijn twee dingen die opvallen. Enerzijds lijken jongeren op bepaalde onderdelen voordeel te krijgen ten opzichte van personen van 27 jaar en ouder, namelijk het recht op een werkleeraanbod. De groep van 27 jaar en ouder heeft hier geen recht op. Anderzijds worden jongeren uitgesloten van het recht op bijstand op grond van de WWB. Nu het bij de WIJ om een eigen regeling voor jongeren gaat, los van de WWB, oordeelde de CGB echter conform het standpunt van de regering en acht de kaderrichtlijn van

¹⁹⁵ Advies CGB/2008/05, d.d. 11 april 2008, p. 3

¹⁹⁶ Kamerstukken II, 2001/2002, 28170, nr. 3. p. 6

¹⁹⁷ Advies CGB 2008/05, 11 april 2008, p. 8

toepassing¹⁹⁸. Zoals beschreven in paragraaf 3.6. hoeft er slechts marginaal getoetst te worden indien sprake is van leeftijdsonderscheid dat te scharen valt onder een van de artikel 6 kaderrichtlijn genoemde doelstellingen¹⁹⁹. Dit betekent dat alleen gekeken zou moeten worden naar de passendheid en de noodzakelijkheid van het middel. De CGB heeft ook aangegeven slechts marginaal te toetsen, nu zij van mening is dat de WIJ onder de reikwijdte van artikel 6 van de kaderrichtlijn valt. De legitimiteit van het doel zou daarmee vaststaan. Hieronder zal ik ingaan op vereisten voor een objectieve rechtvaardiging, te weten de legitimiteit van het doel, de passendheid en de noodzakelijkheid van het middel en op welke gronden de CGB haar oordeel heeft gevormd.

4.2 Legitimiteit

Legitimiteit betekent dat het doel algemeen aanvaard moet zijn en bescherming nodig heeft. Er moet sprake zijn van een voldoende zwaarwegend belang, vanwege de strijd die het maken van leeftijdsonderscheid oplevert met het gelijkheidsbeginsel. Het doel van de WIJ is duurzame arbeidsparticipatie voor jongeren. Jongeren moeten niet op jonge leeftijd al een beroep doen op bijstand. Door vroegtijdig ingrijpen kan worden voorkomen dat jongeren niet buiten de maatschappij komen te staan en uitkeringsafhankelijk worden en arbeidsparticipatie steeds verder weg komt te staan²⁰⁰. Het behalen van een startkwalificatie speelt hierbij een grote rol.²⁰¹ De reden voor het kabinet om destijds te kiezen voor de maximum leeftijdsgrens van 27 jaar is de algemene notie dat de eigen verantwoordelijkheid de samenleving voor de opleiding van personen afneemt en de eigen verantwoordelijkheid toeneemt naarmate personen ouder worden²⁰². De regering heeft als argument hiervoor gegeven dat wordt gerefereerd aan en aangesloten bij het standpunt dat regering heeft aangenomen bij de behandeling van de Wet studiefinanciering 2000.²⁰³ Hier werd echter gesproken over een eigen individuele verantwoordelijkheid vanaf de leeftijd van 30 jaar. De leeftijdsgrens van 27 jaar zou volgens de regering verder aansluiten bij het gehanteerde onderscheid in de gemeentelijke praktijk en het beleid, zoals de

¹⁹⁸ Advies CGB 2008/05, 11 april 2008, p. 8

¹⁹⁹ HvJ EG 22 november 2005 (Mangold) en paragraaf 3.6.

²⁰⁰ Kamerstukken 2008/2009, 31775 nr. 3 p. 4

²⁰¹ Zie ook hoofdstuk 1

²⁰² Kamerstukken II 2008/2009, 31775, nr. 3. p. 11

²⁰³ Kamerstukken II 1999/2000, 26873, nr. 3. p. 9

jongerenloketten tot 27 jaar.²⁰⁴ Deze bovengrens zou bovendien aansluiten aan bij bestaande, met name fiscale, wet- en regelgeving. Voordat het wetsvoorstel WIJ is ingediend waren de meeste jongerenloketten echter ingesteld voor jongeren tot 23 jaar.²⁰⁵ Deze loketten sloten aan bij de aanpak vroegtijdige schoolverlaters vanuit de RMC's. Nadat duidelijk werd dat de WIJ als wet zou worden geïntroduceerd, is dit door de loketten gewijzigd naar 27 jaar. Hier lijkt de regering mijn inziens vooral naar argumenten te hebben gezocht om de toch al magere motivatie voor de gehanteerde leeftijdsgrens te kunnen rechtvaardigen.

Ook bij het doel van de WIJ, de duurzame arbeidsparticipatie, kunnen vraagtekens gezet worden. De tegenstanders van het wetsvoorstel WIJ waren vooral van mening dat deze regeling is ingezet als bezuinigingsmaatregel en niet zozeer voor de activering van jongeren.²⁰⁶ Er zou met de WIJ ruim € 143 miljoen worden bezuinigd, terwijl er geïnvesteerd zou moeten worden in jongeren. En waarom werd besloten tot een nieuwe regeling als de bijstandspopulatie onder jongeren nog nooit zo laag was?²⁰⁷ Ook de Raad van State heeft aangegeven dat de meerwaarde van een eigen regeling niet evident is en heeft de regering verzocht om verduidelijking.²⁰⁸ Uit de jurisprudentie van het HvJ EG blijkt tenslotte ook dat louter financiële overwegingen, zoals bezuinigingen, niet als objectieve rechtvaardiging kunnen gelden.²⁰⁹

Of er ook een werkelijke behoefte aan deze eigen regeling voor jongeren was, valt mijn inziens wel te betwijfelen.²¹⁰ Volgens de regering werden er onvoldoende successen behaald in de WWB met betrekking tot de activering van jongeren, echter door een strengere aanpak vanuit de WWB had het doel wellicht ook bereikt kunnen worden. Helemaal nu achteraf gezien de WIJ ook niet het resultaat heeft geleverd waar de regering op had gehoopt.²¹¹ Hier ga ik in de volgende paragrafen verder op in.

²⁰⁴ Kamerstukken 2008/2009, 31775, nr. 3. p.12

²⁰⁵ Evaluatie WIJ van 27 september 2011, p. 10.

²⁰⁶ Waaronder de directieleden van de VNG en voorzitter Divosa

²⁰⁷ Kamerstukken I, 2008/2009/ 31775, nr. B. p. 8

²⁰⁸ Advies Raad van State d.d. 17 oktober 2008, nr. W12.08.0400/III

²⁰⁹ HvJ EG 6 april 2000, zaak C-226/97, p. I-2447 (Jorgensen) en Cremers-Hartman 2004, p. 152

²¹⁰ HvJ EG 13 mei 1986, zaak 170/84 (Bilka).

²¹¹ Kamerstukken 2010/2011, 32815, p.1

4.3 Passendheid

De CGB heeft aangegeven dat het middel als passend kan worden beschouwd. Een middel is passend wanneer het geschikt is om het doel te bereiken. Er moet een gerechtvaardigde verwachting zijn dat het doel met dit middel wordt gehaald.²¹² Het middel dat in de WIJ wordt gehanteerd om het doel te bereiken was is verplicht aanbieden van werk en/of onderwijs aan jongeren tot 27 jaar die zich daarvoor melden. Op grond van de WWB bestaat een dergelijke verplichting niet, alleen op vrijwillige basis kunnen gemeenten iets soortgelijks aanbieden²¹³. Gemeenten doen dit ook al geruime tijd in het kader van de WWB, door het inzetten van het middel “Work First”. Door middel van deze aanpak worden personen die een beroep doen op een uitkering aan het werk gezet om op deze wijze te blijven participeren. De gemeente begeleidt hen vervolgens actief naar werk. Door de beleidsvrijheid die gemeenten hebben zijn onder de noemer Work First vele varianten te vinden²¹⁴. De CGB heeft geconstateerd dat op basis van de ervaringen met deze Work First aanpak, het doel van duurzame arbeidsparticipatie van jongeren, kennelijk niet helemaal werd gehaald²¹⁵. Schijnbaar werden niet alle jongeren, die hiervoor in aanmerking kwamen, bereikt. De regering baseerde zich hier op een hiaatpercentage van bijna 50% van de jongeren die gedurende de eerste zes maanden dat zij een bijstandsuitkering ontvingen, geen ondersteuning bij de re-integratie zouden hebben ontvangen²¹⁶. Het zou volgens de CGB dan ook niet uitgesloten zijn dat de WIJ meer effect zou hebben dan de Work First aanpak in de WWB, juist vanwege het meer verplichtende karakter naar de gemeenten toe²¹⁷. Jongeren zouden tenslotte direct een aanbod krijgen.

Uit onderzoek naar de Work First aanpak blijkt dat het afschrikkende effect van het verplicht iets moeten voor de uitkering bij jongeren het sterkst is en dat de uitstroom naar werk onder jongeren ook het grootst is²¹⁸. Met andere woorden; Work First werkt. Deze lijn lijkt doorgezet te kunnen worden naar de WIJ. In het kader van de WIJ

²¹² Van Drongelen 2004, p. 75 e.v.

²¹³ Kamerstukken II 2008/2009, 31775, nr. 7 p. 2 e.v. en artikel 7 lid WWB, waarin de verantwoordelijkheid van de gemeente is vastgelegd voor het aanbieden van een voorziening (dit is geen plicht) en artikel 10 WWB die aangeeft dat personen in de bijstand aanspraak hebben op ondersteuning.

²¹⁴ E. Sol e.a. “Work First Werkt, op weg naar evidence based-work First” p. 67

²¹⁵ Advies CGB 2008/05, 11 april 2008, p. 11

²¹⁶ Kamerstukken II, 31 775 nr. 7 p 6

²¹⁷ advies CGB 2008/05, 11 april 2008, p. 11

²¹⁸ Raad voor Werk en Inkomen, Work First en Arbeidsmarktperspectief: Onderzoek naar de werking van Work First” 2008, en E.Sol “Work First Werkt” p. 67 e.v.

moeten jongeren tenslotte ook een werkleeraanbod aanvaarden, ze moeten “iets doen voor hun geld” en dit zou een afschrikkende effect kunnen hebben.

Hierdoor lijkt het bij de WIJ toch meer te gaan om de verlaging van de instroomcijfers van jongeren in de bijstand, dan de daadwerkelijke participatie van jongeren²¹⁹. Vooral ook de cijfers die hierover gepresenteerd werden doen vermoeden dat bezuinigingen de eigenlijke doelstelling was. Ten tijde van het wetsvoorstel was het aantal bijstandsuitkering onder jongeren historisch laag, toch vond de regering dat er €143 miljoen bezuinigd diende te worden op de bijstand. Ook de oppositiepartij Groen Links heeft zich hier negatief over uitgelaten.²²⁰ Daar komt ook nog eens bij dat als de jongeren in de WWB niet worden bereikt, mede door dit afschrikkende effect, waarom dit dan in de WIJ wel zou gebeuren. Over de groep niet-melders is dan ook uitvoerig gediscussieerd in de Kamer²²¹. Ook de Raad van State heeft aangegeven in haar advies dat de groep niet-melders niet zou worden bereikt met de WIJ.²²² De gemeenten krijgen de verplichting om een aanbod te doen, echter alleen aan die jongeren die zich hiervoor hebben aangemeld. De problematiek omtrent de “niet-zichtbare” jongeren wordt hiermee dus niet opgelost, terwijl deze groep voor instanties de meest zorgelijke groep vormen.²²³ De tegenstanders waren daarom ook van mening dat de kans groot was dat deze jongeren door de strengere aanpak nog meer ontmoedigd zouden worden om zich te melden voor hulp en het doel, de arbeidsparticipatie van jongeren een lege huls zou worden.²²⁴

De CGB is echter van mening dat een werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar passend zou zijn om het doel te bereiken. Reden hiervoor was met name het feit dat de gemeenten verplicht werden om een aanbod te doen. Bij de Work First aanpak in het kader van de WWB zou sprake zijn van uitvoering op vrijwillige basis door gemeenten. Door het verplichtende karakter van de WIJ zou het doel wel bereikt kunnen worden. Een evaluatie van de WIJ heeft in september 2011 plaatsgevonden, maar hieruit blijkt niet duidelijk wat het resultaat is van de WIJ. Een succes of mislukking? Uit de gegevens blijkt dat jongeren wel meer geactiveerd zijn ten opzichte van de cijfers in de WWB vóór invoering van de WIJ, echter er is ook een verhoging van het aantal jongeren met een inkomensvoorziening.²²⁵ Vooral ook conjuncturele

²¹⁹ Gezamenlijke brieven van de voorzitters van het FNV, FNV Jong, Divosa en Ingrado en directieleden van het VNG en Federatie Opvang van 14 april 2008 en 15 januari 2009.

²²⁰ Kamerstukken I, 2008/2009, 31775 nr. C p. 2

²²¹ Kamerstukken II, 2008/2009, 31775, nr. 3 p. 14, Kamerstukken I, 2008/2009, 31775, nr. B en C

²²² Advies Raad van State, No. W12-08-0400/III, 17 oktober 2008, p. 4

²²³ Kamerstukken I, 2005/2006, 23972, nr.85

²²⁴ Gezamenlijke brief VNG etc., d.d. 15 januari 2009

²²⁵ Evaluatie WIJ van 27 september 2011, p. 10.

invloeden zijn van belang geweest. Of het resultaat ook bereikt had kunnen worden met een aanpassing in de WWB blijft de vraag. Ten tijde van het wetsvoorstel was de CGB in ieder geval van mening dat een intensivering van de aanpak voor jongeren door middel van eigen regeling, met een meer verplichtend karakter naar gemeenten toe, bereikt zou kunnen worden en daardoor passend was.

4.4 Noodzakelijkheid en proportionaliteit

Voor de beoordeling of sprake is van een objectieve rechtvaardiging is tevens van belang of het ingezette middel noodzakelijk en proportioneel is. Met andere woorden of kan het doel worden bereikt met een ander middel of andere middelen, waarbij sprake is van een minder vergaand onderscheid op grond van leeftijd. En staan deze middelen in verhouding tot het doel dat hiermee wordt beoogd?²²⁶ Bij de beoordeling hiervan wordt dus gekeken of er ook alternatieven bestaan. De CGB heeft geoordeeld dat de gehanteerde minimum leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar noodzakelijk zijn. Deze ondergrenzen sluiten aan bij de wettelijke grenzen die zijn gesteld in het kader van leerplicht (16 jaar) en de kwalificatieplicht (18 jaar). Deze grenzen zijn getoetst aan artikel 16 kaderrichtlijn, bij de invoering van de WGBL²²⁷. Deze grenzen sluiten ook aan bij het recht op onderwijs zoals dit voortvloeit uit artikel 26 IVBPR en artikel 13 EVSCR en artikel 29 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.²²⁸

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is door de tegenstanders aangegeven dat het beoogde doel, de arbeidsparticipatie van jongeren, ook bereikt zou kunnen worden door aanpassing van de WWB. Het kabinet was echter volhardend in zijn standpunt dat een eigen regeling noodzakelijk zou zijn. De lat zou op een aantal essentiële punten hoger liggen dan bij de WWB. Door de paradigmashift van “uitkering, mits” naar “ geen uitkering, tenzij” zouden er ook andere rechten en plichten ontstaan die niet in de WWB konden worden uitgevoerd. Er zou dan in één regeling op twee gedachten worden gehinkt en een wet binnen een wet ontstaan²²⁹. Verder zou een dergelijke wijziging er voor zorgen dat de wet minder eenduidig zou worden. Dit standpunt staat haaks op het standpunt dat de regering nu heeft ingenomen. Met de samenvoeging van de WWB en WIJ vanaf 1 januari 2012 blijkt dat er toch een aparte benadering voor een bepaalde doelgroep mogelijk is binnen één en dezelfde wet. Het

²²⁶ Van Drongelen 2004, p. 75 e.v.

²²⁷ Zie hierover ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.2 in het kader van de WGBL

²²⁸ Advies CGB 2008/05, 11 april 2008, p. 11

²²⁹ Kamerstukken I, 2008/2009, 31775, nr. C p. 3

doel hiervan is volgens de regering nog steeds de bevordering van de arbeidsparticipatie van jongeren.

Vanuit de Kamer waren er veel vragen over de gehanteerde leeftijdsgrens. Waarom werd er niet gekozen voor de leeftijdsgrens van 23 jaar, hierbij aansluitend op de sluitende aanpak voortijdig schoolverlaters van de Regionale Meldcentra (RMC)? Bij jongeren tot 23 jaar zou namelijk met name de kern van de problematiek liggen.²³⁰ Als alternatief wordt aangegeven voor de maximumleeftijdsgrens van 27 jaar, dat er een werkleerplicht komt voor alle leeftijden. Hiervoor is ook gepleit door de Raad voor Werk en Inkomen in het kader van de Work First aanpak²³¹. De CGB heeft aangegeven dat de overheid op basis van artikel 6 lid 2 Kaderrichtlijn een ruime beoordelingsvrijheid heeft bij de keuze voor middelen die worden ingezet bij beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt en de beroepsopleiding. De keuze voor een maximumleeftijd valt volgens de CGB binnen deze beoordelingsvrijheid van de overheid. Gelet op de wens om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan ligt een beperking in leeftijd voor de hand, mede gezien de omvang van de doelgroep.²³² Het zou gaan om ongeveer 35.000 jongeren die een beroep op de WIJ zouden doen.

Een minder onderscheidmakend alternatief zou zijn om jongeren tot 30 jaar te laten vallen onder de werkleerplicht. Daarmee zou worden aangesloten bij de verhoogde leeftijd in de Wet op de studiefinanciering 2000. De regering heeft tijdens de parlementaire behandeling van de WIJ ook aangegeven aan te haken bij de standpunten die de ingenomen zijn bij de Wet op de studiefinanciering 2000. De motivatie voor de leeftijd van 27 jaar berustte op de gedacht dat jongeren tot deze leeftijd zich nog ontwikkelen en voorbereiden op de toekomst en in het algemeen weinig arbeidsverleden hebben opgebouwd. De leeftijd van 27 jaar zou daarom aansluiten bij de algemene notie dat de verantwoordelijkheid van de samenleving voor de opleiding afneemt en de eigen verantwoordelijkheid toeneemt naarmate het argument dat naarmate mensen ouder worden²³³. De CGB heeft wel aanbevolen dat de maximum leeftijdsgrens nogmaals zou worden bekeken in verband met de argumentatie voor leeftijdsgrenzen in de studiefinanciering, echter de keuze voor het vaststellen van de leeftijdsgrens op 27 of 30 jaar zou binnen de beoordelingsvrijheid van de overheid vallen. De regering heeft met betrekking tot dit advies niets gedaan. Op advies van de Raad van State heeft de regering de maximale leeftijdsgrens nader

²³⁰ Kamerstukken I, 2008/2009, 31775, nr. C. p. 5

²³¹ Work First "Aanbevelingen aan gemeenten". Raad voor Werk en Inkomen, februari 2008, p. 7

²³² Advies CGB 2008/05/ 11 april 2008 p. 7 en 12

²³³ Kamerstukken II, 2008/2009, 31775, nr. 3 p. 11

gemotiveerd in de Memorie van Toelichting, er is alleen niet terugkomen op de argumentatie van de CGB over het alternatief van de leeftijd van 30 jaar. Het lijkt er daarom ook op dat het advies van de CGB enigszins gekleurd is uitgelegd door de regering en ook als zodanig is verwerkt in het wetsvoorstel. In de parlementaire stukken wordt niet meer ingegaan op de kritische punten van het CGB. Alleen het feit dat de CGB van oordeel is dat sprake is van een objectieve rechtvaardiging wordt benadrukt, alsmede de beoordelingsvrijheid die de regering zou hebben.

4.5. Het advies van de CGB afgezet tegen de WWB 2012

Vanaf 1 januari 2012 gelden er aangescherpte regels voor jongeren tot 27 in de WWB. Er wordt direct onderscheid gemaakt tussen personen jonger dan 27 jaar en die van 27 jaar en ouder. Het onderscheid zit in het feit dat jongeren tot 27 jaar pas vier weken na de datum dat zij zich gemeld hebben bij het UWV werkbedrijf aanspraak kunnen maken op ondersteuning. Zij zijn eerst zelf verantwoordelijk om werk te zoeken en te onderzoeken of zij terug naar school kunnen. Een aanvraag mag pas ingediend worden na deze vier weken zoektijd.²³⁴ Voor personen vanaf 27 jaar geldt deze voorwaarde niet. Verder kan een jongere uitgesloten worden van het recht op bijstand als uit zijn gedragingen blijkt dat hij de arbeidsverplichtingen niet wil nakomen.²³⁵

Als de lijn van de jurisprudentie van het HvJ, alsmede het advies van de CGB in het kader van de WIJ tegen deze nieuwe regeling zouden worden afgezet dan dient er beoordeeld worden of sprake is van een legitiem doel en of het middel passend en noodzakelijk is om het doel te bereiken. Wat is nu precies het doel van deze regeling? Volgens de regering is het doel om de eigen verantwoordelijkheid van jongeren meer te verankeren in de wet en ervoor te zorgen dat zij of werken of naar school gaan. Jongeren zouden meer geactiveerd moeten worden en aantoonbare inspanningen moeten leveren, voordat een aanspraak op een uitkering kan worden gedaan. Het doel is dus om jongeren zoveel mogelijk uit de bijstand te houden en werk en scholing staan voorop²³⁶. De arbeidsmarktparticipatie van een bepaalde doelgroep zou hiermee worden bevorderd. Het doel van de regeling zou met deze argumentatie geschaard kunnen worden onder artikel 6 van de kaderrichtlijn. Een verdere beoordeling over de legitimiteit van het doel is dan niet nodig. De CGB heeft zich bevoegd geoordeeld over

²³⁴ Artikel 7 lid 3 en artikel 41 lid 4 WWB

²³⁵ Artikel 13 lid 2 onder d WWB

²³⁶ Kamerstukken II, 2010/2011, 32815, nr. 3, p. 6

de WIJ, juist omdat deze regeling los stond van de sociale uitkering op grond van de WWB. In de WWB 2012 gaat het om onderscheid op grond van leeftijd in een uitkeringregeling, zodat de kaderrichtlijn en de WGBL niet van toepassing zijn. De CGB is dan ook niet bevoegd om hierover een advies te geven.²³⁷ Artikel 1 GW en artikel 26 IVBPR houden echter eigen betekenis voor de terreinen die niet onder het bereik van de kaderrichtlijn en de WGBL vallen. De rechter heeft dan de taak om te beoordelen of het gemaakte leeftijdonderscheid strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel van de GW en het IVBPR. Een rechter die de vraag krijgt voorgelegd waarbij een beroep wordt gedaan op het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 GW loopt tegen het feit aan dat de Grondwet zelf de rechter in artikel 120 GW verbiedt om te treden in de grondwettelijkheid van wetten en verdragen. Op grond van artikel 94 GW kan echter een nationaal wettelijk voorschrift buiten toepassing worden gelaten indien dit onverenigbaar is met een ieder verbindende bepaling van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het is de rechter dus toegestaan om te toetsen of een wet in formele zin strijdig is met het gelijkheidsbeginsel die voortvloeit uit artikel 26 IVBPR. Het toetsingskader van art 26 IVBPR is nagenoeg gelijk aan het Europese recht. Lidstaten die partij zijn bij het IVBPR komt een ruime beleidsvrijheid toe bij de implementatie van maatregelen op sociaal en economisch gebied. Hierdoor betracht de rechter terughoudendheid bij zijn toetsing of er sprake is van een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid.

Van belang voor de legitimiteit van het doel is of het doel beantwoordt aan een werkelijke behoefte van de onderneming, dan wel aan een noodzakelijke doelstelling van sociaal beleid en of het doel geen verband houdt met discriminatie. Het belang dat beschermd wordt met het doel moet voldoende zwaarwegend zijn, juist vanwege het feit dat het gelijkheidsbeginsel in het gedrang is.²³⁸ De regering heeft aangegeven dat zij de ingezette lijn van de WIJ wil doorzetten met de aangescherpte regels in de WWB. Met betrekking tot de legitimiteit van het doel van de WIJ heb ik in paragraaf 4.2. reeds twijfels uitgesproken, omdat de eigenlijke doelstelling toch vooral de kostenbesparing leek te zijn. In de WIJ was het met name het voordeel die het voor jongeren zou hebben, die de doorslag gaf voor een objectieve rechtvaardiging. Het ging namelijk om een verplichte investering vanuit de gemeenten in de duurzame participatie van jongeren. Weliswaar kregen zij geen bijstand meer op grond van de WWB, maar

²³⁷ In CGB 24 januari 2005. 2005/31 heeft de CGB zich onbevoegd geacht te oordelen over een verzoek tot weigering van het UWV om een vrijstelling van de sollicitatieverplichting te verlenen. En artikel 14 WGBL.

²³⁸ HvJ EG, 13 mei 1986, zaak 170/84, jur. 1986, p.1962 (Bilka/Weber von Harz)

hiervoor kwam iets positiefs voor in de plaats. Een voordeel dat personen vanaf 27 jaar niet hadden. Dit werkleeraanbod was dan ook gericht op de arbeidsparticipatie. In de WWB 2012 hebben jongeren in eerste instantie geen recht op ondersteuning, tenzij zij voldoende initiatief tonen. De doelstelling van de regering is om jongeren zoveel mogelijk uit de bijstandregeling te houden. Ook hier lijkt de eigenlijke doelstelling voornamelijk gericht te zijn op het verlagen van de instroomcijfers in de WWB.

De kosten van sociale voorzieningen zijn enorm. Om een bepaald niveau van het huidige stelsel van sociale voorzieningen te kunnen blijven handhaven is het van belang dat iedereen zoveel mogelijk een steentje bijdraagt. Jongeren te laten beseffen dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun toekomst zou hieraan kunnen bijdragen. Aangezien er een toename is van jeugdwerkloosheid en het aantal jongeren met een inkomensvoorziening op grond van de WIJ was gestegen, lijkt de werkelijke behoefte tot het nemen van maatregelen wel aanwezig. De regering focust op de doelgroep jongeren, omdat het stimuleren van jongeren om een opleiding af te maken en werk te zoeken en zo de jeugdwerkloosheid te bestrijden van belang is voor jongeren zelf, maar ook voor de maatschappij als geheel. Door deze argumentatie kan het doel gezien worden als een noodzakelijke doelstelling van sociaal beleid en als legitiem worden beschouwd.

Op de vraag of middel, gebruikt in de WWB 2012 passend is, zijn meer kanttekeningen bij te plaatsen. In het Bilka arrest heeft het HvJ EG aangegeven dat een middel geschikt en noodzakelijk moet zijn. Bij de kaderrichtlijn, de WGBL en de AWGB wordt gesproken over een passend en noodzakelijk middel. Uit de jurisprudentie blijkt dat een middel passend is indien het geschikt is om het doel te bereiken. Het criterium is dus hetzelfde. In geval van een zoekplicht voor jongeren tot 27 jaar kan niet gesteld worden dat het doel, meer arbeidsparticipatie van jongeren, niet behaald gaat worden. De verwachting van de regering is dat jongeren actiever zullen worden om zelf werk te vinden, omdat zij worden aangesproken op hun inspanningsverplichting. Het CBS heeft ook (voorzichtig) opgemerkt dat de genoemde daling van het aantal uitkeringen onder jongeren eind 2011 wel eens het gevolg zou kunnen zijn van het vooruitlopen van gemeenten op deze zoekplicht. Het middel zou daarom passend kunnen zijn. De regering geeft aan dat het stimuleren van jongeren voor het afmaken van een opleiding van het belang voor de jongeren zelf is, maar ook zeker voor de maatschappij als geheel. Dit is een begrijpelijk standpunt. Met een startkwalificatie zijn de kansen op de arbeidsmarkt groter. In de WIJ werd dan ook de plicht opgelegd aan de gemeente om de jongere zoveel mogelijk te stimuleren in de

richting van het behalen van een startkwalificatie. Met de WWB 2012 is deze plicht voor de gemeente gewijzigd in een plicht voor de jongere om dit eerst zelf maar eens uit te zoeken. Het kabinet heeft aangegeven zich te realiseren dat er een groep van jongeren met meervoudige problemen zal blijven bestaan die onvoldoende participeren²³⁹. Dit zijn dan ook vaak de jongeren, die door deze multiproblematiek in de bijstand terecht komen. Door het strenger maken van de regels is het maar zeer de vraag of deze jongeren meer gestimuleerd worden. Een duidelijke argumentatie over hoe de regering dit probleem denkt op te lossen is er niet. De regering lijkt zich dan ook vooral te richten op de “niet-willers”, de ongemotiveerde personen, terwijl het bij jongeren met meervoudige problemen toch ook vaak gaat om “niet-kunners”. Door de deur nog verder dicht te zetten, zou een gevolg best eens kunnen zijn dat een deel van deze groep nog verder van de maatschappij komt af te staan.

Wat betreft de noodzakelijkheid van het middel, zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Een middel is namelijk pas noodzakelijk als het doel niet kan worden bereikt met een middel dat niet leidt tot onderscheid, althans minder bezwaarlijk is en het middel in evenredige verhouding staat tot het doel (proportionaliteit).²⁴⁰ Kamerleden hebben gewezen op de mogelijkheid tot invoering van een zoekplicht van vier weken voor alle leeftijden, vooral ook om leeftijddiscriminatie te voorkomen.²⁴¹ De reactie van de regering op dit alternatief is, dat zij aansluit bij het advies van de CGB in het kader van de WIJ. De gehanteerde leeftijdsgrens van 27 jaar in de WWB zou ook onder de beoordelingsvrijheid van de overheid vallen. Op grond van de kaderrichtlijn beschikt de overheid over een ruime beoordelingsvrijheid bij het bepalen van maatregelen waarmee doelstellingen van sociaal- en werkgelegenheidsbeleid wordt nagestreefd, maar ook bij het bepalen van de wijze waarop deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. Dit door het HvJ EG bepaald in het arrest Palacios. De in deze context genomen nationale maatregelen mogen echter niet verder gaan dan „passend en noodzakelijk” is voor het bereiken van het door de betrokken lidstaat nagestreefde doel²⁴². Als er een zoekplicht voor alle leeftijden ingesteld zou worden, dan is er geen ongunstigere behandeling van een bepaalde groep. Het doel, activering van alle bijstandsgerechtigden, kan dan worden bereikt met een middel dat geen onderscheid maakt. De WIJ, als eigen regeling voor jongeren, werd door het CGB beoordeeld als noodzakelijk, omdat het doel niet zou kunnen worden bereikt met een middel dat geen

²³⁹ Kamerstukken II, 2010/2011, 32815, nr. 3, p. 4

²⁴⁰ Advies CGB 2008/05, 11 april 2008, p. 9

²⁴¹ Kamerstukken I, 2011/2012, 32815, nr. C. p. 19, zowel D66 als PVDA leden waren van mening dat dit strijd met het gelijkheidsbeginsel oplevert.

²⁴² HvJ EG 16 oktober 2007 (Palacios) en HvJ EG 22 november 2005 (Mangold)

onderscheid zou maken. Het gemaakte leeftijdsonderscheid stond in evenredige verhouding tot het doel. Het doel was om jongeren zoveel mogelijk, door middel van het doen van een werkleeraanbod, te laten participeren. De groep werd in de WIJ beperkt vanwege de grootte van de doelgroep. De CGB was daarom van oordeel dat het middel proportioneel was. Dit proportionaliteitsbeginsel staat in het kader van de WWB 2012 nu wel onder druk, omdat schijnbaar van personen tot 27 jaar een meer financieel incasseringsvermogen verwacht mag worden dan van personen vanaf deze leeftijd.²⁴³ Het voordeel van de WIJ, namelijk direct ondersteuning vanuit de gemeente en de daaraan gekoppelde inkomensvoorziening is er niet meer. Jongeren tot 27 jaar kunnen tenslotte pas na vier weken aanspraak maken op ondersteuning, terwijl dit niet geldt personen vanaf 27 jaar.

De regering blijft bij haar standpunt dat het juist voor jongeren van belang is dat zij niet aan de zijlijn staan en achterover leunen. Jongeren moeten er van doordrongen zijn van het uitgangspunt dat men zelf in zijn eigen inkomen moet voorzien.²⁴⁴ Maar geldt dit niet voor iedereen? Tenslotte stond ten tijde van de invoering van de WWB ook een ander inzicht voorop dan bij haar voorgangers, namelijk werk gaat voor inkomen. Het eerste uitgangspunt van de WWB is dan ook dat de burger door middel van arbeidsparticipatie zelf verantwoordelijk is om te voorzien in de kosten van levensonderhoud.²⁴⁵ Waarom moet er dan alleen bij jongeren op gehamerd worden dat zij zelf verantwoordelijk zijn? Het afwijzen van het alternatief voor een zoekplicht voor een ieder, is door de regering mijn inziens onvoldoende gemotiveerd. In de Memorie van Antwoord geeft de regering zelf nog aan dat de eigen verantwoordelijkheid voor iedereen voorop staat, ook voor degenen die 27 jaar of ouder zijn. Tevens juicht de regering initiatieven toe die ervoor zorgen dat de inspanningsverplichtingen voor een grotere groep ingevoerd wordt (bijvoorbeeld via gemeentelijke re-integratieverordeningen)²⁴⁶. Waarom kiest de regering dan niet voor een inspanningsverplichting voor iedereen? Het kabinet heeft aangegeven dat jongeren niet in de bijstand horen en dat juist zij alle mogelijkheden die het onderwijs biedt moeten benutten. Als het onderwijs geen mogelijkheden meer biedt, moeten ze bereid zijn iedere baan te accepteren. Een baan biedt altijd betere kansen dan een uitkering. Zo creëren ze een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt en ligt vanaf de aanvang

²⁴³ Handelingen I, 32815, 2011/2012 nr. 13

²⁴⁴ Kamerstukken I, 2011/2012, 32815 nr. C. p. 19

²⁴⁵ Klosse & Noordam 2010, p. 458

²⁴⁶ Kamerstukken I, 2011/2012, 32815, nr. C, p. 19

van hun loopbaan hun toekomst in eigen hand.²⁴⁷ De regering is daarom van mening dat de gehanteerde leeftijdsgrens geen strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel en een specifiek beleid voor jongeren gerechtvaardigd is.

²⁴⁷ Kamerstukken II 2010/2011, 32 815, nr. 7 p. 2

Hoofdstuk 5 Conclusie

5.1 Inleiding

In het kader van deze scriptie wil ik de vraag beantwoorden of de gehanteerde leeftijdsgrens van 27 jaar in de WIJ en de WWB 2012 gerechtvaardigd is naar Europees recht. In hoofdstuk 2 heb ik uiteengezet op grond waarvan het recht op bijstand bestaat en aan welke voorwaarden de wetgever moet voldoen bij de uitwerking van het grondwettelijke recht op bijstand. In hoofdstuk 3 heb ik de gelijke behandelingswetgeving met betrekking tot leeftijd bezien. Het advies van de CGB inzake de gehanteerde leeftijdsgrens in het voorstel voor een werkleerplicht is besproken in hoofdstuk 4. Naar aanleiding van de behandeling van de bovenstaande onderdelen ben ik tot onderstaande conclusie gekomen.

5.2 Bijstand

Het recht op bijstand ligt vast in artikel 20 lid 3 van de GW. Nederland heeft dit grondwettelijke recht nader uitgewerkt in de WWB. De wetgever is in het kader van de bijstandsvoorzieningen gebonden aan internationaal rechtelijke bepalingen. Deze bepalingen leggen een basisrecht op bijstand vast. De vorm, omvang en voorwaarden worden aan de lidstaten gelaten. Het staat de overheid echter vrij om een regeling voor een bepaalde doelgroep te creëren, zolang er maar voldaan wordt aan het fundamentele recht op bijstand en deze groep niet volledig wordt uitgesloten van een minimum bestaansvoorziening. Uit de jurisprudentie van de CRvB blijkt dat er aan het recht op uitkering arbeids- en re-integratieverplichtingen mogen worden verbonden, zonder dat dit strijd oplevert met de verboden van dwangarbeid en verplichte arbeid, mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Het Europese Comité inzake sociale rechten, heeft ook het standpunt ingenomen dat het in overeenstemming is met het ESH is om een verbinding te leggen tussen een bijstandsuitkering en de bereidheid om werk te aanvaarden of een beroepsopleiding te volgen. De voorwaarden moet dan wel redelijk zijn en consistent met het doel om voor het probleem van betrokkene een lange termijn oplossing te verschaffen. De aangeboden voorziening moet dus bijdragen aan de arbeidsinschakeling.

Om een stelsel van sociale voorzieningen te kunnen blijven bekostigen, dient iedereen zoveel mogelijk een steentje bij te dragen, maar vooral jongeren moeten niet op jonge leeftijd al op de bank komen te zitten en (onnodig) gebruik maken van bijstand. Daarom heeft de jeugdwerkloosheid altijd hoog op de politieke agenda gestaan van regeringspartijen en is dit nog steeds het geval. De overheid vond het daarom noodzakelijk dat er een eigen regeling voor jongeren kwam en besloot tot invoering van de WIJ. Jongeren tot 27 jaar zijn in de periode 1 oktober 2009 tot 1 januari 2012 uitgesloten van het recht op bijstand op grond van de WWB. Het grondwettelijke recht op bijstand van jongeren tot 27 jaar lijkt hier te worden geschonden. Artikel 20, derde lid van de GW zegt tenslotte dat er een recht op bijstand, lees: een sociale voorziening bestaat. Dit heeft echter een meer theoretische betekenis, omdat deze bepaling tevens aangeeft dat dit recht op bijstand nader bij wet moet worden geregeld. In de WIJ stond het recht op een sociale uitkering niet voorop. Het ging om een individueel recht op ondersteuning bij het vinden werk en/of teruggeleiding naar school. De insteek van de WIJ was gericht participatie, de gedachte aan bijstand moest uit de jongeren verdwijnen. De WIJ lijkt echter bijstand in een ander jasje te zijn geweest. Het moest namelijk een bestaansvoorziening voor jongeren garanderen, alleen de voorwaarden waren strenger dan onder de WWB. De regering gaf zelf ook aan met de WIJ een andere vorm van bestaansvoorziening te introduceren. De regeling sloot qua systematiek ook grotendeels aan op de WWB.

In de WIJ was vastgelegd dat bij het werkleeraanbod rekening gehouden moest worden met de mogelijkheden en de wensen van de jongere. Het ging om maatwerk. Wanneer een jongere echter het werkleeraanbod weigerde, dan bestond er geen recht op inkomen. Deze consequentie ging veel verder dan in de WWB, waar in eerste instantie alleen een afstemming van het recht op bijstand mogelijk was. Nederland is niet aan de tand gevoeld over de WIJ, zodat de vraag of de toezichthouder, het Comité van Deskundigen, de WIJ in overeenstemming met het ESH vindt, nog niet aan de orde is geweest. Jongeren hadden geen recht meer op bijstand op grond van de WWIJ. Nu er echter wel een bestaansinkomen werd gegarandeerd met de WIJ, weliswaar in een andere vorm dan de WWB, is mijn inziens het grondwettelijke recht op bijstand met de invoering van de WIJ niet geschonden.

Vanaf 1 januari 2012 is de WIJ weer ingetrokken en samengevoegd met de WWB. Jongeren hebben nu een zoekplicht van vier weken en zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk werk te zoeken en de mogelijkheid te onderzoeken tot het volgen van regulier onderwijs. In de WWB 2012 is het echter ook mogelijk om een jongere uit

te sluiten van bijstand, wanneer uit de gedragingen van deze jongere blijkt dat hij niet wil meewerken aan de arbeidsverplichtingen, hierbij aansluitend op de regelgeving zoals deze in de WIJ gold. Een ander aspect is de introductie van de gezinsbijstand en de toets aan het huishoudinkomen. Bloed- of aanverwanten in de eerste graad die samenwonen, zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het huishouden. Dit betekent voor jongere die inwonend is bij ouders, dat hij geen recht heeft op ondersteuning, wanneer zijn ouder(s) voldoende inkomen hebben. Deze toets geldt echter niet alleen voor jongeren tot 27 jaar. Met deze nieuwe regelgeving is bepaald dat er een beroep gedaan moet worden op ouders en/of kinderen. Het Comité van Deskundigen heeft over het sociale stelsel in Frankrijk geoordeeld dat het niet in overeenstemming met het ESH is wanneer een groep personen wordt uitgesloten van bijstand. Jongeren tot 25 jaar kunnen in Frankrijk geen beroep doen op sociale bijstand, tenzij zij een eigen gezin moeten onderhouden. De jongeren zonder eigen gezin, moeten zich wenden tot hun ouders. Het Comité van Deskundigen heeft echter geoordeeld dat het inkomen van familieleden niet beschouwd mag worden als een voorliggende voorziening, omdat hiermee tekort gedaan wordt aan de rechten van deze jongeren. Met de nieuwe wetgeving zullen het vooral jongeren zijn (die vaak nog inwonen bij ouders) die hiervan de financiële gevolgen gaan voelen. Eerder gaf ik al aan dat er voorwaarden aan het recht op bijstand mogen worden verbonden. Deze voorwaarden moeten dan wel redelijk zijn en consistent voor het doel. Of deze wijzigingen in de WWB in overeenstemming met het ESH zullen worden beschouwd door het Comité van Deskundigen zal blijken uit de jaarlijkse Conclusions. Het ESH ziet echter niet op leeftijdsonderscheid, zodat het Comité zich hierover niet zal uitlaten.

5.3. Gelijke behandeling

Door de invoering van de WIJ gebeurden er twee dingen. Jongeren hadden geen recht meer op bijstand op grond van de WWB en personen vanaf 27 jaar hadden geen recht op een werkleeraanbod op grond van de WIJ. Er was hier dus sprake van een ongelijke behandeling. In de WWB 2012 is ook weer sprake van een aparte benadering van jongeren tot 27 jaar: er geldt een strengere aanpak. Wederom is sprake van ongelijke behandeling. Er wordt in deze situaties direct onderscheid op grond van leeftijd gemaakt. Wanneer sprake is van een regeling die valt onder de reikwijdte van artikel 6 van de kaderrichtlijn (en daarmee de WGBL), dan is de CGB bevoegd om een advies te geven over de gehanteerde leeftijdsgrens. Artikel 1 GW en artikel 26 IVBPR

houden eigen betekenis ingeval een regeling niet onder de reikwijdte van de kaderrichtlijn valt. De rechter heeft dan de taak, voor zover hij niet treedt in de grondwettelijkheid van wetten en verdragen, om te oordelen of de regeling strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de GW. Op grond van artikel 94 GW is het mogelijk om wetten te toetsen aan internationale bepalingen, wanneer deze een ieder verbindend zijn en rechtstreekse werking in het nationale recht hebben. Het gelijkheidsbeginsel van artikel 26 IVBPR komt dan in beeld en de rechter kan hieraan toetsen. Wetgeving moet in overeenstemming zijn met artikel 26 IVBPR.

Of sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor onderscheid naar leeftijd wordt aan de hand van een drietal criteria bepaald, welke zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het HvJ EG. Van een objectieve rechtvaardiging is sprake wanneer het doel van de regeling of handeling legitiem is en het middel passend en noodzakelijk is. Bij de legitimiteit van het doel moet worden beoordeeld of wordt voldaan aan een werkelijke behoefte of een noodzakelijke doelstelling van sociaal beleid. Het doel mag niet in strijd zijn met andere wetgeving en de maatschappelijke betamelijkheid en er moet vastgesteld worden of in het doel ieder oogmerk van verboden discriminatie ontbreekt. Dit criterium is door het HvJ EG bepaald in het arrest *Bilka*. Wanneer een regeling valt onder de reikwijdte van een van de terreinen van de kaderrichtlijn, dan wordt het doel als legitiem beschouwd. Er hoeft dan alleen nog beoordeeld te worden of het middel ook passend en noodzakelijk is. Lidstaten kunnen bepalen dat een verschil in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormt, indien dit in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk kan worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding. Verder beschikt de overheid over een ruime beoordelingsvrijheid met betrekking tot welke doelstellingen van sociaal beleid zij specifiek wil nastreven, alsmede over de wijze waarop deze doelstellingen kunnen worden bereikt. Hierover heeft het HvJ EG zich uitgelaten in het arrest *Mangold* en het arrest *Palacios*. Een middel is passend als het geschikt is om het doel te bereiken. Hier wordt dan beoordeeld of er een gerechtvaardigde verwachting is dat het doel zal worden bereikt. Het middel wordt beschouwd als noodzakelijk als het doel niet door een alternatief middel kan worden bereikt, waarbij minder of geen onderscheid wordt gemaakt. Dit middel moet dan ook nog in evenredige verhouding tot het doel staan.

5.4 Objectieve rechtvaardiging in de WIJ en WWB 2012?

Volgens de CGB valt de doelstelling van de WIJ onder de reikwijdte van artikel 6 kaderrichtlijn, waardoor er slechts marginaal hoeft te worden getoetst. De doelstelling betreft de arbeidsparticipatie van jongeren. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat de WIJ een miljoenenbezuiniging zou gaan opleveren. Dit doet toch enigszins vermoeden dat de eigenlijke doelstelling wellicht meer van financiële aard was, dan daadwerkelijke participatie van jongeren. Bij de WIJ zou het er om gaan, jongeren tot de leeftijdsgrens van 27 jaar meer te laten participeren. De kern van de problematiek onder de jongeren ligt echter bij de jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie en bij de groep niet-melders. Het doel lijkt daarom nog twijfelachtiger, nu met de WIJ de groep “niet- melders” niet zou worden bereikt, terwijl deze onzichtbare jongeren de meest zorgelijke groep vormden. Doordat de WIJ de verplichting oplegde aan gemeenten tot directe activering van jongeren, werd wel het positieve van de WIJ benadrukt. De regeling was gericht op werk en daarom onder de reikwijdte van artikel 6 kaderrichtlijn te scharen.

Jongeren kregen een recht op een werkleeraanbod om zo hun arbeidsparticipatie te vergroten. Dit gold voor elke jongere die geen werk had of niet naar school ging. Het ging om een individueel recht op een werkleeraanbod. Hierbij werd aangesloten bij de Work First aanpak. Naar aanleiding van behaalde successen in de WWB met deze Work First aanpak, is het dan ook niet zo gek dat de CGB hier positief over heeft geoordeeld en het middel als passend heeft beschouwd. Het doel, meer arbeidsparticipatie van jongeren, zou door dit middel kunnen worden bereikt, helemaal nu de inzet van een traject een verplichting werd voor de gemeente en dit niet meer op “vrijwillige” basis zou plaatsvinden.

De CGB heeft geoordeeld dat de instelling van een werkleerplicht noodzakelijk is om het doel te bereiken. Er is door de CGB wel gekeken naar alternatieven, die een minder vergaand onderscheid zouden maken. Een alternatief had kunnen zijn een werkleerplicht voor alle leeftijden of voor een grotere groep, bijvoorbeeld voor personen tot 30 jaar. Hierbij zou dan aangesloten worden bij de leeftijdsgrens gehanteerd in de Wet studiefinanciering 2000. Met name de wens om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan en de grootte van de doelgroep, ongeveer 35.000 jongeren, zou een rechtvaardiging vormen voor de afbakening van de groep tot de leeftijd van 27 jaar. Het middel zou daarom in verhouding staan tot het doel. Aangezien in de WIJ het werkleeraanbod voorop stond, waarbij rekening gehouden diende te worden met de

mogelijkheden en wensen van de jongeren, lijkt de duurzame arbeidsparticipatie het doel te zijn geweest van de WIJ. Dan kan gesteld worden dat de regeling onder de reikwijdte van artikel 6 van de kaderrichtlijn valt en de legitimiteit van het doel daarmee vaststaat. Op grond van de jurisprudentie van het HvJ EG beschikt de overheid over een ruime beoordelingsvrijheid welke doelstellingen van sociaal beleid zij specifiek wil nastreven, alsmede over de wijze waarop deze doelstellingen kunnen worden bereikt. De overheid krijgt hier dus veel ruimte, ook met betrekking tot de leeftijdsgrens die zij wil hanteren. Gesteld kan worden dat op basis van deze criteria de gehanteerde leeftijdsgrens in de WIJ objectief gerechtvaardigd is.

In de WIJ ging het nog om een eigen regeling voor jongeren. In de WWB 2012 betreft het echter een aparte benadering in één en dezelfde regeling. De regering was bij de totstandkoming van de WIJ nog van mening dat een eigen regeling noodzakelijk zou zijn, omdat er anders een wet binnen een wet zou ontstaan. In de WWB 2012 heeft zij dit standpunt overboord gezet en bleek een aparte benadering van een bepaalde doelgroep wel degelijk mogelijk. Het gaat hier echter om ongelijke behandeling in een uitkeringsregeling, zodat de kaderrichtlijn en de WGBL niet van toepassing zijn. Of de leeftijdsgrens van 27 jaar in de WWB 2012 in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dient de rechter te toetsen aan artikel 26 IVBPR. Hierbij dient de objectieve rechtvaardiging nog steeds beoordeeld te worden aan de hand van de in de jurisprudentie ontwikkelde noodzakelijkheidstoets: is sprake van een geschikt en noodzakelijk middel om het doel te bereiken, welk doel legitiem moet zijn.

Voor wat betreft de legitimiteit van het doel kan gesteld worden dat hiervan wel sprake is. De doelstelling van de aangescherpte voorwaarden voor jongeren in de WWB 2012 is om jongeren zoveel mogelijk uit de bijstand te houden door jongeren op hun eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. De regering heeft echter aangegeven de lijn van de WIJ door te willen zetten, omdat het stimuleren van jongeren om een opleiding af te maken en werk te zoeken en zo de jeugdwerkloosheid te bestrijden van groot belang is voor jongeren zelf, maar ook voor de maatschappij als geheel. Jongeren moeten niet op jonge leeftijd al op de bank komen te zitten en hierdoor nog verder van de maatschappij af komen te staan. De regering doelt hier dan ook met name op de verplichting van de jongeren om de mogelijkheden binnen het onderwijs te onderzoeken. Als deze mogelijkheid er nog is, dan moeten zij deze benutten. Een dergelijk doel kan als een noodzakelijk doelstelling van sociaal beleid worden beschouwd en daarom als legitiem. Dit zegt echter nog niets over de vraag of een dergelijke maatregel ook het bedoelde effect zal hebben. Het feit dat jongeren zoveel

mogelijk moeten proberen om een diploma te halen is een nobel streven. Voor de groep jongeren die nog op school zit kan deze maatregel wel motiverend werken. Bij het voortijdig verlaten van school kunnen deze jongeren in eerste instantie niet terecht bij de gemeente. In een laag conjunctuur, waar de banen niet voor het oprapen liggen, is de kans groot dat zij dan wel eieren voor hun geld zullen kiezen. Voor de jongeren die al geruime tijd niet naar school zijn gegaan kan dit natuurlijk heel anders liggen.

Het tweede criterium voor een objectieve rechtvaardiging betreft de geschiktheid van het middel. Is het een realistische verwachting dat het doel bereikt gaat worden door de strengere aanpak? Kregen de jongeren in de WIJ nog direct ondersteuning van de gemeente, in de WWB 2012 worden jongeren meer op hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken en moeten ze het eerst zelf maar even uitzoeken. Of hiermee ook daadwerkelijk de motivatie van jongeren wordt geprikkeld is twijfelachtig. De verwachting van de regering is, dat jongeren actiever zullen worden om zelf werk te vinden, omdat zij worden aangesproken op hun inspanningsverplichting. Hier lijkt toch vooral de focus op de ongemotiveerde jongeren te liggen. De kern van de problematiek betreft echter vaak de jongeren met meervoudige problemen. Deze jongeren zijn niet per definitie ongemotiveerd, er is vaak ook sprake van “niet-kunnen”, bijvoorbeeld door schuldenproblematiek, verslavingsproblematiek of anderszins. En hoe zit het met de groep “niet-melders?”. Deze jongeren zijn moeilijk bereikbaar, participeren niet of nauwelijks en worden niet beter bereikt door de deur naar bijstand verder dicht te zetten met strengere regelgeving. Sterker nog, de kans is groot dat zij verder van de maatschappij af komen te staan en dat de problematiek groter wordt. Ook bij de totstandkoming van de WIJ waren er grote twijfels of met een strengere aanpak deze groep jongeren bereikt zou worden. Het CBS heeft aangegeven dat het vooruitlopen op de zoekplicht voor jongeren de reden zou kunnen zijn voor de daling van het aantal uitkering onder jongeren. Deze cijfers zeggen echter niets over de vraag waar deze jongeren dan zijn gebleven. Hebben zij werk gevonden, zijn ze onderwijs gaan volgen of zitten zij thuis op de bank?

Ook de noodzakelijkheid van het middel valt te betwijfelen. Een middel is namelijk pas noodzakelijk als het doel niet kan worden bereikt met een middel dat niet leidt tot onderscheid, althans minder bezwaarlijk is en het middel in evenredige verhouding staat tot het doel (proportionaliteit). Volgens de regering valt de gehanteerde leeftijdsgrens van 27 jaar in de WWB 2012 onder de beoordelingsvrijheid van de overheid. Hier zou worden aangehaakt bij het standpunt dat is ingenomen bij de

WIJ. Voor de noodzakelijkheid zou een minder onderscheid makend alternatief kunnen zijn dat er een zoekplicht voor iedereen wordt ingevoerd. Dit is ook door Kamerleden als alternatief voorgelegd aan de regering. Dit voorstel is van tafel geveegd, omdat het juist voor jongeren van belang zou zijn dat zij niet aan de zijlijn staan en achterover leunen. Mijn inziens geldt dit echter voor een ieder. Van iedereen mag verwacht worden dat hij een steentje bijdraagt en zoveel mogelijk naar vermogen in zijn eigen inkomen voorziet. Dit is ook het uitgangspunt van de WWB, namelijk dat iedere burger door middel van arbeidsparticipatie zelf verantwoordelijk is in het voorzien in levensonderhoud. De regering heeft zelf aangegeven tijdens de parlementaire behandeling van de WWB 2012 dat de eigen verantwoordelijkheid voor iedereen voorop staat, ook voor degenen die 27 jaar of ouder zijn. Tevens juicht de regering initiatieven toe die ervoor zorgen dat de inspanningsverplichtingen voor een grotere groep ingevoerd wordt (bijvoorbeeld via gemeentelijke re-integratieverordeningen). De regering denkt echter met deze maatregelen jongeren zoveel mogelijk terug te geleiden naar school en is van mening dat een apart beleid daarom gerechtvaardigd is. Op grond van jurisprudentie heeft de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid bij het vaststellen van sociaal beleid en de maatregelen waarop zij haar doelen willen bereiken. De wetgever dient echter wel de redenen voor onderscheid op grond van leeftijd te onderbouwen. De argumentatie voor een aparte benadering van jongeren in deze kwestie is mijn inziens aan de magere kant, maar er kan niet gesteld worden dat geen sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Ik kan dan ook niet anders concluderen, naar aanleiding van bovenstaande beschouwing, dat in de WWB 2012 ook sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor de gehanteerde leeftijdsgrens van 27 jaar.

5.5. Slotsom

Mijn inziens is de gehanteerde leeftijdsgrens van 27 jaar in de WIJ en de WWB 2012 objectief gerechtvaardigd. Het blijft echter de vraag of het Comité van Deskundigen de nieuwe regelgeving in de WWB 2012 conform het ESH zal bevinden. Enige discrepantie lijkt hier namelijk wel te zijn, doordat de rechten van jongeren steeds meer beperkt worden ten aanzien van hun recht op bijstand. Daar komt bij dat met de invoering van de gezinsbijstand voornamelijk jongeren hiervan de financiële gevolgen zullen voelen. Wanneer ouder(s) en inwonende kinderen gezamenlijk bijstand moeten aanvragen, dan zou dit theoretisch kunnen betekenen dat een jongere mee zal moeten

betalen aan bijvoorbeeld de schulden van zijn ouders. Dit lijkt toch geen wenselijke situatie. Verder heeft een jongere in het geheel geen recht op ondersteuning wanneer zijn ouders voldoende inkomen beschikken. Doelstelling van de nieuwe regelgeving in de WWB 2012 is onder andere de arbeidsparticipatie van jongeren te bevorderen. Dit doel lijkt door deze maatregelen meer naar de achtergrond te verdwijnen. Natuurlijk kan ook ik mij vinden in het feit dat er maatregelen genomen moeten worden voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Jongeren moeten hoe dan ook participeren en zij mogen op hun eigen verantwoordelijk aangesproken worden. Maar is het eerlijk naar jongeren toe dat van hen steeds meer wordt verwacht, terwijl aan de andere kant de bezuinigingen op het participatiebudget en in het onderwijs onverkort worden doorgevoerd? Of het doel hier de middelen heiligt blijft de vraag. In de WIJ zag ik op onderdelen nog wel de voordelen voor de jongeren. De plicht voor een gemeente om actief aan de slag te gaan met een jongere, daar is tenslotte wel wat voor te zeggen. Of deze strengere aanpak in de WWB 2012 overeenstemming is met het ESH, zal de toekomst uitwijzen.

Literatuurlijst

Asscher-Vonk & Hendriks 2005

I.P. Asscher-Vonk & A. C. Hendriks, *Gelijke behandeling en onderscheid bij arbeid*, Kluwer: Deventer 2005

Ascher-Vonk & Groenendijk 1999

I.P. Asscher-Vonk & C. A. Groenendijk, *Gelijke behandeling: regels en realiteit. Een juridische en rechtsociologische analyse van de gelijke behandelingswetgeving*, Sdu Uitgevers: Den Haag 1999

Cremers-Hartman 2004

E. Cremers-Hartman, *Gelijke behandeling bij arbeid in zes wetten, PS special*, Kluwer: Deventer 2004

Driessen 2004

M.J.A.C. Driessen, 'Aspecten van reïntegratie, arbeidsinschakeling en sanctionering in de Wet werk en bijstand' in SMA nr. 5, mei 2004, pagina 232-241

Gerritsen 1994

A.M. Gerritsen, *Onderscheid naar leeftijd in het arbeidsrecht*, Kluwer: Deventer 1994

Hertogh en Zoontjens 2006

M.L.M. Hertogh en P.L.L. Zoontjens, *Gelijke behandeling: Principes en praktijken*, Wolf Legal Publishers, 2006

Jacobs 1992

A.T.J.M. Jacobs, leeftijdsdiscriminatie in de arbeid in: *Arbeid en discriminatie Sociaal en arbeidsrechtelijk*, reeks 29, Deventer 1992

Jans 2006

J. Jans, 'De doorwerking in de nationale rechtsorde van het verbod van leeftijdsdiscriminatie als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht', in M. Herweijer, *Sociale zekerheid voor het oog van de meester, opstellen voor prof. F.M. Noordam*, Kluwer: Deventer 2006.

Klosse & Noordam 2010

S. Klosse & F.M. Noordam, *Socialezekerheidsrecht*, Kluwer: Deventer 2010.

Kraaijestein 1995

M. Kraaijenstein, *Gemeentelijke werkgelegenheidsbeleid en het Rijk*, Verloren: Hilversum 1995

Pennings 2006

J.L. Pennings, *Nederlands sociaizekerheidsrecht in een internationale context*, Kluwer: Deventer 2006.

Sijtema & Toet 2009

T.B. Sijtema & M.J. Toet, 'Wet investeren in jongeren: paradigmashift of overbodig' in PS Documenta 2009, nr. 9, artikel 98, 6 juli 2009

Swiatkowski 2007

A.M. Swiatkowski, *Charter of Sociale Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International: 2007

Van der Burg 2004

M.M. van der Burg, *Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid*, Kluwer: Deventer 2004

Van Drongelen 2004

J. van Drongelen, *Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, tekst en toelichting*, Sdu Uitgevers: Den Haag 2004

Van der meer 2010

P.H. van der Meer, 'Hebben diploma's meerwaarde?' Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken nr. 26 (3), jaargang 2010

Kamerstukken

Kamerstukken II, 1961/1962, 6796, nr.3
Kamerstukken II, 1975/1976, 13 872
Kamerstukken II, 1980-1981, 16 905 (tweede lezing)
Kamerstukken II, 1989/1990, 21 352, nr. 3
Kamerstukken II, 1990/1991, 22 014, nr. 3
Kamerstukken II, 1991/1992, 22 545 nr. 3
Kamerstukken II, 1999/2000, 26873, nr. 3
Kamerstukken II, 2001/2002, 28 481 nr. 1,
Kamerstukken II, 2001/2002, 28 170, nr. 3,
Kamerstukken II, 2002/2003, 28 870, nr. 3
Kamerstukken I, 2005/2006, 23972, nr.85
Kamerstukken II, 2006/2007, 30 891, nr. 4
Kamerstukken II 2007/2008, 29 544 en 30 545, nr. 132
Kamerstukken II 2007/2008, 29 544, nr. 145
Kamerstukken II, 2008/2009, 31 775, nr. 3
Kamerstukken II, 2008/2009, 31 775, nr. 4
Kamerstukken II, 2008/2009, 31 775, nr. 6
Kamerstukken II, 2008/2009, 31 775, nr. 7
Kamerstukken II, 2008/2009, 31 775, nr. 20
Kamerstukken I, 2008/2009, 31775, nr. B
Kamerstukken I, 2008/2009, 31775, nr. C
Kamerstukken I, 2008/2009, 31 775 nr. E.
Kamerstukken I 2008/2009, 31775, nr. 37
Kamerstukken II, 2009/2010, 32 260, nr. 3.

Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 1
Kamerstukken II, 2010/2011 32815 nr. 3
Kamerstukken II, 2010/2011, 32 815, nr. 7
Kamerstukken I, 2011/2012, 32815 nr. C.
Kamerstukken I, 2011/2012, 32815 nr. 13

Jurisprudentie

Rechtbank 's-Gravenhage, 14 augustus 2002, KG 02/953, www.rechtspraak.nl
RvB Roermond 4 oktober 1988, PS 1988 p. 853
CRvB 4 november 1993, AB 1994, 213 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens
CRvB, 8 februari 2010 LJN: BL1093, 08/5996 WWB t/m 08/5998 WWB, 09/2408 WWB, 09/5858 WWB 09/5859 WWB, 09/5861 WWB, www.rechtspraak.nl
ABRvS 2 september 1994, RZA 1994, 168
HR 27 september 1989, NJ 1990,449
EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80 (Van der Mussele)
HvJ EG, 13 mei 1986, zaak 170/84, jur. 1986, p. 1962 (Bilka/Weber von Harz)
HvJ EG, 13 juli 1989, zaak 171/88, jur. 1989, p.2743 (Rinner/Kuhn)
HvJ EG 6 april 2000, Jur. 2000, p.2447 (Jorgensen)
HvJ EG 22 november 2005, zaak C-144/01, Jur. 2005, p. I-9981 (Mangold)
HvJ EG 16 oktober 2007, zaak C-411/05 (*Palacios*) NJ 2008, 38

Adviezen en onderzoeken

Advies Commissie Gelijke Behandeling inzake een werkleerplicht voor jongeren, nr. 2008/05 van 11 april 2008.

Advies Raad van State nr. W12.08.0400/III, 16 oktober 2008

Advies Raad van State nr. W05.06.0319/III, 17 oktober 2006

M.L. Haime e.a., Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, *Leeftijdsgrenzen in wet en regelgeving*, 1996

J. Leenheer e.a., *Evaluatie Wet investeren in jongeren*, CenterData september 2011

H. Bosselaar e.a., Meccano Kennis voor beleid, *Onderzoeksrapport Werkt de WWB*, december 2007

L. Herwijer, Sociaal Cultureel Planbureau, *Gestruikeld voor de start*, augustus 2008

E. Sol e.a., Divosa “*Work First Werkt, op weg naar een evidence based-work First*”, maart 2007

S. Bunt e.a., Raad voor Werk en Inkomen, *Work First en Arbeidsmarktperspectief: Onderzoek naar de werking van Work First*, februari 2008

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Landelijke jeugdmonitor derde kwartaal 2009*, Den Haag/Heerlen 2009

Websites

www.coe.int

www.overheid.nl

www.vng.nl

www.cbs.nl

www.rechtspraak.nl